COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

ADVIES

Conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Februari 2015

Samenvatting

Door het Nederlanderschap in te trekken en die intrekking automatisch te koppelen aan een signalering als ongewenst vreemdeling ontneemt de overheid de betrokkenen de toegang tot een aantal essentiële mensenrechten, zoals het recht op vrijheid van beweging en het actief en het passief kiesrecht.

De noodzaak tot de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid om het Nederlanderschap in te trekken is onvoldoende aangetoond en er zijn ernstige twijfels ten aanzien van de praktische uitvoerbaarheid ervan en ten aanzien van de geschiktheid van deze maatregel om het ermee nagestreefde doel te bereiken.

De manier waarop in het conceptwetsvoorstel en de toelichting daarbij het criterium 'aansluiting bij een jihadistische terroristische organisatie' wordt uitgelegd, maakt dat geen sprake is van een voldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke basis voor het intrekken van de nationaliteit.

Het conceptwetsvoorstel biedt onvoldoende rechtsbescherming. Er vindt geen toetsing door de rechter plaats voorafgaande aan de intrekking van het Nederlanderschap en de voorziene systematiek van de rechtsbescherming biedt aan de betrokkene geen daadwerkelijk effectief rechtsmiddel, nu niet voorzien is in een effectieve participatie voor betrokkene in de bestuursrechtelijke procedure.

Het wetvoorstel heeft een discriminerend effect. Het leidt tot onderscheid tussen Nederlanders met en zonder een dubbele nationaliteit, met risico's van stigmatisering van bevolkingsgroepen met een immigratieachtergrond, zonder dat er voldoende zwaarwegende redenen voor dit onderscheid worden aangedragen.

1 Inleiding

Het conceptwetsvoorstel beoogt een nieuwe grond voor intrekking van het Nederlanderschap te introduceren, met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. De huidige Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) kent in artikel 14 reeds diverse mogelijkheden voor intrekking van het Nederlanderschap door de Minister van Veiligheid en Justitie. Intrekking kan nu reeds plaatsvinden onder meer als sprake is van een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf in de zin van art. 83 Wetboek van Strafrecht (Sr.) en werving voor vreemde krijgsdienst of gewapende strijd (art. 205 Sr.). Inmiddels is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat het mogelijk maakt om het Nederlanderschap ook in te trekken bij veroordeling wegens hulp bij de voorbereiding van een terroristisch misdrijf.[1] Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) bij dat wetsvoorstel is de daarin geregelde uitbreiding van de gronden waarop intrekking van het Nederlanderschap kan worden gebaseerd in het bijzonder relevant voor uitreizende Syriëgangers en voor personen die in Nederland jongeren opleiden tot het plegen van een terroristisch misdrijf.

Het nu voorliggende conceptwetsvoorstel vormt een aanvulling op het reeds aanhangige wetsvoorstel en strekt ertoe om het Nederlanderschap tevens te kunnen intrekken indien een persoon zich aansluit bij een internationaal of Europees gesignaleerde terroristische organisatie en daardoor een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, zonder dat sprake is van een strafrechtelijke veroordeling.

---

[1] *Kamerstukken II* 2014/15, 34 016 (R2036), nrs. 1-6.

Intrekking van het Nederlanderschap is pas aan de orde indien vaststaat dat betrokkene naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit heeft. Het vaststellen of iemand naast het Nederlanderschap nog over een andere nationaliteit beschikt, zal in de praktijk behoorlijk lastig zijn, nu dit - anders dan in het verleden - niet langer in de Basisregistratie Personen wordt vastgelegd. Daarmee reizen twee vragen: allereerst of de voorgestelde maatregelen überhaupt wel goed uitvoerbaar zijn en ten tweede of het beoogde doel - vergroten van de nationale veiligheid - wel daadwerkelijk zal worden bereikt.

Daar komt nog bij dat als gevolg van het - op zich prijzenswaardige - streven om niet te handelen in strijd met de op Nederland rustende verdragsverplichting om staatloosheid te voorkomen, alleen Nederlanders die afkomstig zijn uit immigrantengroepen door de intrekking van het Nederlanderschap zullen kunnen worden getroffen. Het College is bezorgd over het beeld dat hierdoor kan ontstaan ten aanzien van deze Nederlanders met een immigrantenachtergrond - namelijk het beeld dat zij een groep vormen die minderberechtigd is dan de andere Nederlanders - en de consequenties die dit kan hebben voor de integratie van deze groep binnen de Nederlandse samenleving. Uit de toelichting bij beide voorstellen blijkt op geen enkele wijze dat de regering dit mogelijke negatieve effect van de voorstellen heeft meegewogen.

2 Mensenrechtelijke knelpunten in het conceptwetsvoorstel

2.1 Mensenrechtenkader

Met de voorgestelde wetswijziging wordt door ontneming van het Nederlanderschap inbreuk gemaakt op het recht op vrijheid van beweging en van vestiging (onder meer gegarandeerd door art. 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, EVRM). In bepaalde gevallen kan de ontneming van de Nederlandse nationaliteit ook leiden tot een inbreuk op het privé- en gezinsleven van de betrokkene (art. 8 EVRM).

Zoals reeds aangeduid in de inleiding zijn dergelijke inbreuken op grondrechten slechts gerechtvaardigd indien deze noodzakelijk en proportioneel zijn. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid moet onder meer worden bezien of de voorgestelde maatregel een geschikt middel is om het daarmee nagestreefde doel te bereiken (zie 2.2). Verder dient een inbreuk gebaseerd te zijn op een wettelijke grondslag die voldoende duidelijk en nauwkeurig is (de voorzienbaarheidseis; zie 2.3). De wettelijke basis dient voorts te voorzien in waarborgen tegen misbruik. Van belang is dat er goede rechtsbescherming is tegen dergelijke inbreuken middels een onafhankelijke rechterlijke toetsing (zie 2.4). De persoon die geconfronteerd wordt met een inbreuk op zijn grondrechten heeft namelijk recht op een effectief rechtsmiddel zodat vastgesteld kan worden of die inbreuk daadwerkelijk gerechtvaardigd is (art. 6 en 13 EVRM; zie 2.5).

Ten slotte is een belangrijk aandachtpunt dat het wetsvoorstel leidt tot onderscheid tussen mensen met en zonder een dubbele nationaliteit (zie 2.6).

2.2 Noodzakelijkheid van het wetsvoorstel

Ten aanzien van de geschiktheid van de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde maatregelen in relatie tot het daarmee beoogde doel, merkt het College het volgende op. Nu intrekking van het Nederlanderschap zich beperkt tot tot personen die een meervoudige nationaliteit hebben, draagt het slechts in zeer beperkte mate bij aan de vergroting van de nationale veiligheid. Personen met alleen de Nederlandse nationaliteit vallen buiten de werking van dit wetsvoorstel en kunnen gewoon naar Nederland

terugkeren. Ook Nederlanders met daarnaast een andere EU-nationaliteit kunnen na ontneming van het Nederlanderschap nog steeds de Europese Unie, en daarmee Nederland, inreizen. Daarmee valt de geschiktheid van - en dus de noodzaak tot het treffen van - de voorgestane maatregel te betwijfelen.

Art. 7 Europees Verdrag inzake Nationaliteit bepaalt dat intrekking van de nationaliteit is toegestaan 'wegens gedrag dat de essentiële belangen van de Staat ernstig schaadt'. Deze norm geeft inkleuring aan de noodzakelijkheidseis. Zoals in de MvT al wordt opgemerkt vormt niet elke aansluiting bij een terroristische organisatie direct een bedreiging van de nationale veiligheid van Nederland. Daarom voorziet het conceptwetsvoorstel erin dat de Minister van Veiligheid en Justitie een lijst vaststelt van organisaties die als een bedreiging van de nationale veiligheid worden beschouwd. Het College merkt evenwel op dat in elk individueel en concreet geval waarin het Nederlanderschap wordt ingetrokken, zal moeten worden nagegaan of sprake is van gedrag dat de essentiële belangen van de Staat ernstig schaadt om te kunnen bepalen of de intrekking dus noodzakelijk (en proportioneel) is. Het College realiseert zich dat in het recente verleden incidenteel sprake is geweest van terreuraanslagen door teruggekeerde jihadgangers. Echter, ook bij individuen die zich hebben aangesloten bij een door de minister op de lijst geplaatste organisatie is het vormen van een bedreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid geen automatisme. Voor het antwoord op de vraag of daadwerkelijk sprake is van gedrag dat de belangen van de staat ernstig schaadt, zal onder meer bepalend kunnen zijn waaruit het 'aansluiten bij' precies heeft bestaan. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de groep zogenoemde 'uitreizigers' richting gebieden die in handen lijken te zijn van jihadistische organisaties nogal divers is. Het gaat om mensen die daadwerkelijk bijdragen aan de gewapende strijd, maar ook om individuen die humanitair werk doen. Daarnaast is sprake van vrouwen en soms jonge meisjes die niet zelf deelnemen aan gewelddadigheden, maar wel hun man ondersteunen. De vraag rijst hoe met deze diversiteit zal worden omgegaan bij de besluitvorming omtrent intrekking van het Nederlanderschap en hoe er rekening gehouden zal kunnen worden met de situatie waarin iemand die is uitgereisd tot het inzicht komt dat hij/zij op een dwaalspoor zat en zich juist afkeert van de terroristische organisatie. Aangezien de intrekking van het Nederlanderschap volgens het conceptwetsvoorstel alleen kan plaatsvinden indien betrokkene 'zich buiten het Koninkrijk bevindt' is het moeilijk voorstelbaar dat bij de besluitvorming aandacht zal kunnen worden besteed aan redenen die iemand kan hebben om juist te willen terugkeren.

Met betrekking tot de noodzakelijkheid wijst het College er ten slotte op dat in art. 14 lid 2 RWN nu reeds mogelijkheden zijn opgenomen om het Nederlanderschap te ontnemen na veroordeling vanwege terroristische activiteiten. Met het in de inleiding genoemde bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel worden deze mogelijkheden verder uitgebreid. In de MvT wordt weliswaar opgemerkt dat de intrekking van het Nederlanderschap zoals voorzien in het conceptwetsvoorstel bedoeld is voor die gevallen waarin niet kan worden gewacht op een strafrechtelijke veroordeling (p. 6), maar daarmee is in de ogen van het College de noodzakelijkheid van het conceptwetsvoorstel nog onvoldoende onderbouwd. Zo wordt in de MvT niets opgemerkt over het al dan niet bestaan van andere mogelijkheden om het plegen van aanslagen of anderszins bedreigen van de nationale veiligheid door terugkerende (vermeende) jihadgangers te voorkomen. Derhalve is het bestaan van een 'dwingende maatschappelijke noodzaak' om tot deze nog weer verdergaande uitbreing van de mogelijkheden om het Nederlanderschap in te trekken onvoldoende aangetoond.

2.3 De voorzienbaarheideis: wat zijn 'jihadistische terroristische organisaties'

en wat is 'aansluiten bij'?

Het conceptwetsvoorstel beoogt een wettelijke basis te bieden voor de mogelijkheid tot intrekken van het Nederlanderschap van een persoon die zich heeft aangesloten bij een 'jihadistische terroristische organisatie'. Zoals hierboven reeds is aangegeven geldt ten aanzien van deze wettelijke basis de zogenoemde voorzienbaarheidseis. Deze houdt in dat in de wet voldoende duidelijk en precies moet zijn aangegeven onder welke omstandigheden de grondrechtenbeperkende maatregel kan worden toegepast, zodat de burger kan weten in welke situaties of bij welke vormen van gedrag hij/zij te maken kan krijgen met de toepassing van die maatregel.

Bij een eerdere herziening van de RWN is bewust gekozen om niet over te gaan tot opname van een verliesgrond wegens deelname aan een paramilitaire, niet-statelijke actor. Dit onder meer vanwege de bewijsproblemen die dit zou opleveren. Het zou zeer lastig zijn om duidelijk te maken dat iemand door zijn gedrag de essentiële belangen van de staat zou hebben geschaad, nu het veelal moeilijk zou zijn om daarvoor het benodigde bewijs (in het buitenland) te verzamelen. In de MvT wordt daarover op p. 6 nu slechts opgemerkt dat 'thans een andere afweging wordt gemaakt'. Duidelijke redenen voor die andere afweging worden echter niet gegeven. De MvT spreekt slechts van de substantiële dreiging die uitgaat van jihadistische terroristische organisaties, maar benadrukt verder juist het informele en dynamische karakter van de grenzen die rond zulke groeperingen getrokken kunnen worden. Naar het oordeel van het College bevestigen deze opmerkingen slechts de bewijsproblemen die bij de eerdere herziening nog reden vormden om van opname van een vergelijkbare verliesgrond voor het Nederlanderschap af te zien.

Weliswaar voorziet het conceptwetsvoorstel in het vaststellen door de minister van een lijst van terroristische organisaties die een bedreiging vormen van de nationale veiligheid. Die lijst zou geïnspireerd kunnen worden door reeds bestaande internationale en Europese lijsten, zodat op het punt van de organisaties de kenbaarheid van de norm (bij welke organisatie kan iemand zich niet aansluiten op straffe van verlies van het Nederlanderschap?) gegarandeerd kan worden. Probleem blijft evenwel het hierboven reeds gesignaleerde punt dat het begrip 'aansluiten bij' op een zeer ruime wijze wordt uitgelegd in de memorie van toelichting. De hoeveelheid activiteiten die op p. 8 van de MvT worden aangehaald als potentiele voorbeelden van indicaties dat iemand zich bij een terroristische organisatie heeft aangesloten is zo ruim dat de vraag rijst of op dit onderdeel wordt voldaan aan de uit de mensenrechtenverdragen voortvloeiende eis dat een beperking van een grondrecht voldoende voorzienbaar is. Naar het oordeel van het College is dit niet het geval.

2.4 Adequate rechtsbescherming (I): intrekking door de minister en rechterlijke toetsing achteraf

Bij de huidige intrekkingsgronden van artikel 14 lid 2 RWN gaat het steeds om misdrijven waarvoor de betrokkene door tussenkomst van de strafrechter is veroordeeld, zodat is getoetst of sprake is van een voldoende mate van bewijs van het plegen van dit misdrijf. In het conceptwetsvoorstel vindt intrekking door de minister plaats en toetst de rechter pas achteraf, na de intrekking. De intrekking van het Nederlanderschap heeft voor de gedupeerde niet alleen directe juridische en praktische gevolgen - hij of zij kan Nederland niet langer in, want aan de intrekking van het Nederlanderschap is signalering als ongewenst vreemdeling gekoppeld - maar ook verdergaande mensenrechtelijke consequenties. Door het verlies van het Nederlanderschap ontneemt de overheid de betrokkene immers ook de toegang tot een aantal essentiële mensenrechten, zoals het actief en passief kiesrecht, de vrijheid van beweging en, indien de betrokkene hier een gezin heeft, het recht op gezinsleven. Een maatregel met dergelijke ingrijpende

mensenrechtelijke gevolgen kan naar de mening van het College slechts plaatsvinden op last van de rechter. Het is in dit verband bijvoorbeeld opvallend dat uitsluiting uit het kiesrecht volgens art. 54 lid 2 Grondwet slechts door de rechter kan worden opgelegd (als aanvullende straf bij een beperkte hoeveelheid delicten). Nu intrekking van het Nederlanderschap materieel (mede) hetzelfde gevolg heeft, valt moeilijk in te zien waarom daarbij niet dezelfde waarborg van voorafgaande rechterlijke toetsing zou hoeven te gelden.

Van belang is in dit verband art. 8 van het Verdrag ter beperking van staatloosheid.[2] Hieruit volgt dat bij intrekking van de nationaliteit de betrokkene recht heeft op een onpartijdige behandeling van zijn zaak door een rechtbank of door een ander onafhankelijk orgaan. Uit dit recht vloeit onder meer voort dat intrekking van de nationaliteit, vanwege de ingrijpende consequenties die dit heeft, pas geëffectueerd kan worden als alle rechtsmiddelen zijn uitgeput. Deze voorwaarde geldt ongeacht of iemand naast de ingetrokken nationaliteit nog een andere nationaliteit heeft.[3] Met dit internationaalrechtelijke kader valt niet te rijmen dat de minister zich blijkens de MvT op het standpunt stelt dat voorafgaande tussenkomst van de rechter bij intrekking van het Nederlanderschap op nationale-veiligheidsgronden wegens tijdsdruk niet mogelijk is. Het verdragsrechtelijke uitgangspunt lijkt te zijn dat verlies van de nationaliteit pas daadwerkelijk plaatsvindt ná de rechterlijke toetsing in hoogste instantie.

2.5 Adequate rechtsbescherming (II): vormt de rechterlijke toetsing achteraf een daadwerkelijk effectief rechtsmiddel?

Voor wat betreft de rechterlijke toetsing van het intrekkingsbesluit wordt in het conceptwetsvoorstel aangesloten bij de regeling uit art. 94 Vreemdelingenwet 2000. Deze houdt in dat indien de betrokkene niet zelf binnen vier weken beroep instelt tegen de beslissing, deze automatisch ter toetsing aan de bestuursrechter zal worden voorgelegd. Aangezien de betrokkene zich op dat moment in het buitenland zal bevinden zal hij of zij niet op de hoogte zijn van het feit dat deze rechterlijke toetsing plaatsvindt. Daardoor zal hij/zij ook geen mogelijkheden hebben om zich in die procedure te mengen, bijvoorbeeld via vertegenwoordiging door een raadsman.[4] Het College meent dan ook dat een dergelijke procedure niet voldoet aan de eisen die op grond van onder meer art. 13 EVRM voortvloeien uit het recht op een effectief rechtsmiddel. Hiertoe behoort namelijk onder meer de eis dat de betrokkene adequate mogelijkheden heeft om te participeren (zelf of

---

[2] Art 8 lid 4 van dit verdrag luidt: Een Verdragsluitende Staat maakt van de mogelijkheid om iemand met inachtneming van de leden 2 en 3 van dit artikel zijn nationaliteit te ontnemen geen gebruik dan met eerbiediging van de wet, waarbij de betrokkene recht heeft op een onpartijdige behandeling van zijn zaak, hetzij door een rechtbank, hetzij door een ander onafhankelijk orgaan.

[3] Zie in dit verband de tijdens een door de UNHCR georganiseerde expert meeting in Tunis opgestelde richtlijnen over de toepassing van dit artikel. In deze zogenoemde Tunis Conclusions lezen we over de procedurele waarborgen het volgende: '25. Procedural safeguards are essential to prevent abuse of the law. As a result of developments in international human rights law, such procedural guarantees apply in all cases of loss and deprivation of nationality and not only to deprivation of nationality as set out in Article 8(4) of the 1961 Convention. These principles - derived from the prohibition of arbitrary deprivation of nationality - must be observed in all cases whether or not loss or deprivation could result in statelessness. 26. Accordingly, loss and deprivation of nationality may only take place in accordance with law and accompanied by full procedural guarantees, including the right to a fair hearing by a court or other independent body. It is essential that the decisions of the body concerned be binding on the executive power. The person affected by deprivation of nationality has the right to have the decision issued in writing, including the reasons for the deprivation. Deprivation decisions are only to enter into effect at the moment all judicial remedies have been exhausted.'

[4] Hier verschilt de positie van de uitgereisde Nederlander principieel van die van de vreemdelingen waarop art. 94 Vreemdelingenwet 2000 betrekking heeft: Daar gaat het om vreemdelingen die in Nederland gedetineerd zijn en dus steeds kunnen worden geïnformeerd over beslissingen die ten aanzien van hen worden genomen. Bovendien hebben die personen een wettelijk recht zich door een raadsman te laten vertegenwoordigen, op toevoeging van een advocaat en op het oproepen van een advocaat voor de zitting van de rechtbank. In dergelijke processuele waarborgen voorziet het conceptwetsvoorstel niet.

via een procesvertegenwoordiger) in de rechterlijke procedure opdat de door hem of haar aangedragen argumenten op een zorgvuldige wijze inhoudelijk worden afgewogen.[5]

Daar komt bij dat een intrekkingsbesluit doorgaans zal worden genomen op basis van informatie aangedragen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De juistheid van de door deze diensten aangedragen informatie is, zeker als die mogelijk afkomstig is van buitenlandse diensten, door de bestuursrechter nauwelijks te controleren. Dit onder meer vanwege de wettelijke plicht voor de diensten om hun bronnen geheim te houden. De minister geeft in de MvT weliswaar aan dat de rechterlijke toetsing indringend zal zijn, maar de mogelijkheden om de feitenvaststelling daadwerkelijk indringend te toetsen zijn voor de rechter in dit soort gevallen zeer beperkt. Dit opgeteld bij het eerder reeds gesignaleerde punt dat het begrip 'aansluiten bij' op een heel ruime wijze wordt uitgelegd in de toelichting, maakt dat ernstige twijfels reizen aan de effectiviteit van de rechtsbescherming en daarmee aan de proportionaliteit van de voorgestane maatregel.

2.6 Onderscheid tussen Nederlanders

Zoals in de inleiding reeds werd opgemerkt maakt het conceptwetsvoorstel onderscheid tussen twee groepen Nederlanders: Nederlanders met en Nederlanders zonder een andere nationaliteit.

In de Nederlandse context betekent dit dat met name Nederlanders uit bepaalde immigrantengroepen getroffen worden door het conceptwetsvoorstel. Op deze wijze kan het een discriminerend effect hebben in die zin dat het leidt tot indirect onderscheid op grond van ras. Het verbod op rassendiscriminatie is neergelegd in art. 1 Grondwet, art. 2 en 5 van het VN-Verdrag tegen rassendiscriminatie en in artikel 1 van Protocol No. 12 bij het EVRM. Een inbreuk op dit verbod is volgens deze bepalingen slechts toegestaan indien deze een legitiem doel dient en het middel geschikt en noodzakelijk is in relatie tot het met de inbreuk beoogde doel. In de inleiding signaleerde het College reeds dat een maatregel als deze stigmatisering van en vooroordelen tegen een minderheidsgroep (mensen met een immigratieachtergrond)[6] in de Nederlandse samenleving in de hand kan werken. In tijden waarin sprake is van een zekere bedreiging van die samenleving is zo'n minderheidsgroep doorgaans sowieso al sneller kwetsbaar. Dit maakt dat het maken van deze vorm van onderscheid alleen gerechtvaardigd is als daar zeer gewichtige redenen aan ten grondslag liggen. Daarvan is volgens het College - zie de opmerkingen hierboven - nu geen sprake.

3 Conclusie

Het College erkent en onderschrijft de noodzaak om de democratie, rechtsstaat en de bevolking in Nederland te beschermen tegen terroristisch geweld door geradicaliseerde personen. Het bieden van bescherming aan de bevolking tegen terreuraanslagen en andere bedreigingen van het recht op leven is een primaire overheidstaak en de noodzaak om deze bescherming te bieden vindt in zekere zin zelfs een basis in de mensenrechtelijke verplichtingen die op de overheid rusten. Dit neemt echter niet weg dat maatregelen die de overheid in dit verband treft zelf ook in overeenstemming moeten zijn met de eisen die voortvloeien uit de relevante mensenrechtenstandaarden. De in het conceptwetsvoorstel

---

[5] Zie o.m. de samenvatting van de uit art. 13 EVRM voortvloeiende eisen in EHRM 10 september 2015, appl.no. 31333/06 (McFarlane/Ierland).

[6] In het bijzonder moet dan worden gedacht aan personen die geen mogelijkheden hebben om zelf afstand te doen van hun niet-Nederlandse nationaliteit, omdat het rechtssysteem van de betreffende staat daarin niet voorziet of dit onmogelijk maakt. In de praktijk gaat het daarbij onder meer om Marokko, Somalië, Syrië, Soedan en Iran.

voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden tot intrekking van het Nederlanderschap raakt zowel direct als indirect aan de uitoefening van een flink aantal mensenrechten. Het College meent dat het wetsvoorstel op diverse punten niet voldoet aan de mensenrechtelijke eisen en dus heroverweging behoeft.

Betreft: consultatie wetsvoorstel wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) maakt graag gebruik van de uitnodiging van de Minister van Veiligheid en Justitie om inhoudelijk te reageren op het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid.

Het afnemen van de nationaliteit heeft vergaande consequenties, waardoor regelgeving op dit gebied bijzonder zorgvuldige voorbereiding verdient. Vanwege de verstrekkende gevolgen van de voorgenomen maatregelen, staat het NJCM een zorgvuldige afweging voor van de belangen van de door de wetgeving geraakte personen en de noodzaak slagvaardig en tijdig te kunnen ingrijpen in het belang van staatsveiligheid.

Het NJCM voorziet vanuit mensenrechtenoogpunt enkele fricties in het voorliggende wetsvoorstel. Deze punten worden in het navolgende besproken en van een aanbeveling voorzien.

1. Recht op een eerlijk proces

Het recht op een eerlijk proces - zoals vastgelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) - is een fundamenteel mensenrecht, waarvan de beperking alleen mogelijk is onder strenge voorwaarden. De Memorie van Toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel geeft niet genoeg blijk van een diepgaande afweging van (mogelijk) aangetaste rechtsbelangen en de (kennelijk) gevoelde noodzaak tot snelle implementatie van de wetgeving. Onderstaande elementen, vallend onder het recht op een eerlijk proces, verdienen volgens het NJCM meer aandacht voordat het wetsvoorstel in overeenstemming met het vigerende (internationale- en) nationale recht doorgevoerd kan worden.

Voorafgaande toetsing door de rechter bij het ontnemen van de nationaliteit in het kader van staatsveiligheid verdraagt zich volgens de Minister niet met het spoedeisende karakter van de voorgestelde maatregel. Ook past volgens de Minister voorafgaande rechterlijke toetsing niet in het systeem van het bestuursrecht. De noodzaak snel een maatregel te kunnen nemen, mag naar mening van het NJCM echter niet ten koste gaan van een fundamenteel rechtsbeginsel als het recht op een eerlijk proces.

Van belang is artikel 8 lid 4 van de *Convention on the Reduction of Statelessness*:

> *"A Contracting State shall not exercise a power of deprivation permitted by paragraphs 2 or 3 of this Article except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body"*.

Wanneer de betrokkene niet meer – legaal – voet op Nederlandse bodem mag zetten is het de vraag of er sprake zal zijn van een adequate mogelijkheid om gehoord te worden. De Minister heeft voorgesteld om (in navolging van artikel 94 Vreemdelingenwet 2000) ambtshalve de rechter in kennis te stellen van het genomen besluit, indien de betrokkene na vier weken geen beroep heeft ingesteld. De Minister verwacht dat de bestuursrechter de intrekking van het Nederlanderschap indringend zal toetsen. Het is echter de vraag of het besluit daadwerkelijk indringend kan worden getoetst door de rechter indien de betrokkene zijn visie, en wellicht ontlastende informatie, niet heeft kunnen overleggen. Een rechtsgang *in absentia* lijkt zich niet te rijmen met het recht op een

eerlijk proces zoals dit verdragsrechtelijk is vastgelegd. Overigens is het niet duidelijk of de Minister de mogelijkheid van rechtstreeks beroep beoogd tegen deze beslissing, of dat er bezwaar open staat. Het NJCM beveelt aan het wetsvoorstel op dit onderdeel te verduidelijken.

Waar de Minister zich op het standpunt stelt dat rechterlijke toetsing vooraf niet past binnen het systeem van het bestuursrecht, verwijst het NJCM naar onderzoek waarin juist wordt gepleit voor voorafgaande rechterlijke toetsing bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen.[1] Het verdient aanbeveling dit in overweging te nemen bij het onderhavige wetsvoorstel, omdat er sprake is van zulk grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen.

In het verlengde hiervan is het de vraag of per geval sprake zal zijn van een deugdelijke en door feiten en omstandigheden geschraagde belangen- en proportionaliteitsafweging, in het licht van de fundamentele rechten zoals opgenomen in het EVRM.[2] Bij deze afweging dient aandacht te zijn voor de mensenrechten die (potentieel) in het geding komen, zoals het recht op familieleven, een eerlijk proces en vrijheid van vereniging. Ook dient duidelijk en toetsbaar te zijn waarom een organisatie op de EU-terrorismelijst geplaatst wordt en hoe en wanneer wordt vastgesteld dat iemand deelneemt aan een dergelijke organisatie. In dit kader wijst het NJCM op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin is geoordeeld dat op dit moment de plaatsing en de huidige praktijk van uitvoering door de EU van de sanctielijst onvoldoende rechtsbescherming bieden aan betrokken individuen.[3] Hieruit kan volgen dat ook de maatregel om de Nederlandse nationaliteit in te trekken niet per se gerechtvaardigd is bij de enkele plaatsing van een organisatie op de sanctielijst.

Aanbeveling

Tussenkomst van de strafrechter bij het ontnemen van de nationaliteit, zoals in het huidige systeem vastgelegd, biedt waarborgen bij de bescherming van de hierboven besproken fundamentele rechten die toetsing door de bestuursrechter achteraf niet biedt. De Minister stelt zich op het standpunt dat tussenkomst van de rechter bij ontneming van de nationaliteit omwille van tijdsdruk niet gerealiseerd kan worden. Het NJCM gebiedt voorzichtigheid bij het aannemen van dit argument. Omdat het gaat om uitzonderlijke zaken met betrekking tot nationale veiligheid, zou kritisch moeten worden onderzocht of rechterlijke toetsing vooraf daadwerkelijk onmogelijk is. Wanneer een persoon waarop de maatregel van toepassing zou zijn naar Nederland terugkeert, biedt het strafprocesrecht in het kader van terrorisme bovendien reeds ruime mogelijkheden voor het toepassen van dwangmiddelen zoals voorlopige hechtenis. Hierdoor verdwijnt het risico voor de staatsveiligheid en is er ruimte voor rechterlijke toetsing. Ook zou overwogen kunnen worden een vorm van snelrecht in te voeren voor deze specifieke groep personen.

---

[1] Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen. STUDIE NAAR AANLEIDING VAN DE AGENDA VOOR DE RECHTSPRAAK. Te vinden onder http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Betere-bescherming-grondrechten-nodig-in-bestuursrecht.aspx.

[2] Zie hiervoor het door de regering in het wetsvoorstel aangehaalde Rottmann-arrest (arrest van het HvJEU d.d. 2 maart 2010, C-135/08 Janko Rottmann tegen Freistaat Bayern).

[3] HvJ EU 18 juli 2013, gevoegde zaken C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, (Europese Commissie e.a./Kadi).

Mocht de regering toch overgaan tot het instellen van een dergelijke maatregel, dan is het naar het oordeel van het NJCM in het kader van rechtszekerheid van belang om beleid vast te stellen en te publiceren waarop de beslissing om de nationaliteit in te trekken wordt beoordeeld. Ook verdient het aanbeveling – gelet op het feit dat het hier een nieuw soort intrekking betreft – dat besluiten (uiteraard geanonimiseerd) worden gepubliceerd, zodat er sprake is van transparantie en controle. Deze openheid en controleerbaarheid leidt tot meer rechtszekerheid.

Gelet op het voorgaande beveelt het NJCM dan ook een rechterlijke toets en publicatie van beleid en beslissingen aan om de rechtszekerheid te waarborgen.

2. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN)

In de Memorie van Toelichting geeft de Minister aan dat de voorgestelde regeling kan worden ingesteld op grond van de bevoegdheid van Europese staten om de nationaliteit van haar burgers in te trekken, geboden door artikel 7 EVN. De voorgenomen maatregelen lijken echter niet direct onder de uitzondering van artikel 7 lid 1 sub d te vallen:

> *"The wording "conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party" is drawn from Article 8, paragraph 3.a.ii of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Such conduct notably includes treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned (for example work for a foreign secret service) but would not include criminal offences of a general nature, however serious they might be."* [4]

Naar de overtuiging van het NJCM is er bij deelname aan een organisatie die het oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, niet direct – en in elk individueel geval – sprake van een dergelijk belang, zoals genoemd in de uitleg van het EVN. In elk concreet geval waarin het Nederlanderschap wordt afgenomen, zal moeten worden nagegaan of het intrekken van de Nederlandse nationaliteit gerechtvaardigd is. Deze beslissing kan, naar het oordeel van het NJCM, niet slechts gebaseerd zijn op de dringende noodzaak van de intrekking. Iedere keer wanneer de maatregel zal worden toegepast, zal deze afweging zorgvuldig moeten worden gemaakt.

Aanbeveling

Ook wat dit aspect betreft pleit het NJCM voor rechterlijke toetsing vooraf om te waarborgen dat er een individuele belangenafweging zal plaatsvinden.

---

[4] Explanatory report European Convention of Nationality, onder 67. Te vinden onder: http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=166, laatstelijk geraadpleegd op 16-01-2015.

3. Verantwoordelijkheid naar tweede paspoortland

Wanneer bij een persoon met duale nationaliteit de Nederlandse nationaliteit wordt ingetrokken, ontwijkt de Nederlandse regering haar verantwoordelijkheid naar de internationale gemeenschap.

De Nederlandse regering heeft zich, met focus op Den Haag als internationale stad van vrede en veiligheid, tot dusverre altijd sterk gemaakt voor het opsporen en vervolgen van internationale misdrijven en heeft deze taakopvatting serieus genomen.[5] Nederland mag immers, in de ogen van opeenvolgende kabinetten, geen veilige haven worden voor oorlogsmisdadigers die hier hun heil zoeken. Wanneer het Nederlandse burgers betreft die verdacht worden van oorlogsmisdaden gepleegd in het buitenland, dient dezelfde argumentatie gevolgd te worden. Dat wil zeggen; opsporing, vervolging en bestraffing in plaats van het zich, via het intrekken van de Nederlandse nationaliteit, afzijdig houden van deze problematiek.

Daarbij lijkt het erop dat het voorgestelde beleid van de Minister is om mensen die verdacht worden van deelneming aan de gewelddadige jihad (de zogeheten terugkeerders) en die niet vervolgd kunnen worden in Nederland doordat hen de Nederlandse nationaliteit is ontnomen, in het geheel niet te vervolgen in Nederland. Dit is mogelijk ingegeven door politieke onwil van derde landen, maar de lastige bewijsvoering en arrestatie van de betrokkenen kan ook aan dit beleid ten grondslag liggen. Door de in het wetsvoorstel voorgestane opstelling van de Nederlandse staat wordt het tweede paspoortland geconfronteerd met de problemen die een terugkeerder met zich meebrengt.

Aanbevelingen

Het NJCM beveelt aan de personen waarop de voorgestelde maatregel toepassing heeft in Nederland te berechten, waar een goed uitgerust strafrechtelijk apparaat een eerlijk proces garandeert.

4. Discriminerende effecten van de maatregel

Naast het voorgaande stelt het NJCM zich de vraag of de voorgenomen maatregel een discriminerend effect heeft.[6] Omdat de maatregel slechts toe te passen is op personen met een dubbele nationaliteit dient ervoor gewaakt te worden dat onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen burgers. In de praktijk zal de maatregel met name Nederlanders uit immigrantengroepen treffen en dan slechts een zeer beperkte groep daarvan. Een dergelijk onderscheid vereist een sterke onderbouwing gelet op het verbod op rassendiscriminatie in artikel 1 Grondwet, de artikelen 2 en 5(d)(iii) van het VN Verdrag tegen rassendiscriminatie, artikel 5 EVN en artikel 1 van het XIIe Protocol bij het EVRM.

---

[5] Human Rights Watch, The Long Arm of Justice, p. 32 e.v. Te vinden onder: http://www.hrw.org/reports/2014/09/16/long-arm-justice.

[6] Zie ook: Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten, De Nederlandse aanpak van radicalisering en de paspoortmaatregel, p. 695 e.v.

Het is daarbij de vraag of de voorgenomen maatregelen het door de Minister beoogde effect zullen sorteren. Gewaakt dient te worden voor het mogelijk polariserende effect van de maatregel, welke radicalisering juist in de hand kan werken. Onder andere de European Union Agency for Fundamental Rights wijst op het gevaar van maatregelen die marginalisering tot effect hebben en de effectiviteit van maatregelen die "inclusion and participation" versterken.[7]

Aanbeveling

Het NJCM beveelt aan dat een duidelijke afweging wordt gemaakt met betrekking tot de voorgenomen maatregelen en de mogelijke ongewenste discriminerende effecten die zij hebben.

Het NJCM ziet met verwachting uit naar het vervolg van het wetgevingstraject en is graag bereid om daar verder over mee te denken.

[7] European Union Agency for Fundamental Rights, Embedding fundamental rights in the security agenda, januari 2015, p. 3.

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Van	:	Adviescommissies van de Nederlandse orde van advocaten inzake vreemdelingenzaken, strafrecht en familierecht
Datum	:	18 februari 2015
Betreft		**Wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid**

De adviescommissies hebben kennis genomen van het wetsvoorstel "Wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid" en brengen naar aanleiding van het wetsvoorstel het hier onderstaande advies uit.

Inleiding

Het wetsvoorstel behelst - kort weergegeven - de invoering van de bevoegdheid voor de minister van Veiligheid en Justitie het Nederlanderschap in te trekken van hem of haar die zich, verblijvend in het buitenland, heeft aangesloten bij een organisatie die door de ministerraad is geplaatst op een lijst van organisaties die geacht worden een bedreiging te vormen voor de nationale veiligheid. Van die organisatie moet tevens vaststaan dat die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict. Voorts wordt voorzien in een aparte rechtsgang waarbij, bij uitblijven van een door de betrokkene zelf in te dienen rechtsmiddel, de rechtbank middels een notificatie geacht wordt de rechtmatigheid van het besluit te beoordelen.

De adviescommissies hebben grote bezwaren tegen dit wetsvoorstel en raden het daarom af. De adviescommissies hebben bezwaren aangaande de rechtsbescherming, internationale verplichtingen en gelijke behandeling. De adviescommissies menen dat er sprake is van aspecten in het wetsvoorstel die kenmerken vertonen van (indirecte) discriminatie die bovendien kunnen tenderen naar stigmatisering van bevolkingsgroepen. Tenslotte zien de adviescommissies gelet op de materiële normstelling, de reeds ingevoerde bevoegdheden tot intrekking van het Nederlanderschap en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, evenmin het nut en de noodzaak in van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de rechtsbescherming signaleren de adviescommissies dat de voorziene notificatieprocedure geen procedure op tegenspraak is en dat deze tegenspraak ook op voorhand wordt uitgesloten juist nu de betrokken persoon niet in Nederland is en zich ook niet naar Nederland kan begeven. Het gebruikmaken van geheime informatie van de AIVD betekent een verlaging van de bewijsstandaard die gelet op de aard van het recht dat wordt ingetrokken, zich niet verdraagt met internationale jurisprudentie. De kennisneming door de rechter van die informatie is evenmin gewaarborgd nu kennisneming alleen kan met toestemming van de belanghebbende conform 8:29 lid 5 Awb en het is nu juist de betrokkene die het aangaat die de toestemming niet kan geven nu deze er niet is en mag zijn. De rechtbank zal dus nooit kennis kunnen nemen van de onderliggende stukken gelet op de huidige wetgeving.

Ten aanzien van internationale verplichtingen menen de adviescommissies dat het afnemen van een EU nationaliteit meer behelst dan alleen de belangenafweging die is voorgeschreven op grond van het arrest Rottmann. Dat er geen strijd is met het staatlozenverdrag is correct, echter het EU recht behelst meer voor een unieburger dan bescherming tegen staatloosheid alleen. Hieronder valt ook het recht om primair als unieburger te worden gezien door de lidstaat als het gaat om de uitoefening van diens rechten en hoedanigheid als unieburger. Het afnemen van die status,

mogelijk gemaakt omdat de unieburger ook een nationaliteit heeft van een ander (derde) land is niet toegestaan. Ten aanzien van het uitoefenen van zulk een intrekkingsbevoegdheid wordt vanwege het feit dat de bipatride Nederlander niet staatloos wordt, ingezet om hem het unieburgerschap te ontnemen. De Nederlander wordt aldus behandeld als een derdelander en dat verdraagt zich niet met het EU recht, zo menen de adviescommissies.

In het verlengde hiervan zien de adviescommissies ook problemen met betrekking tot het verbod op discriminatie naar nationaliteit. Het Nederlanderschap beschermt een Nederlander niet alleen maar tegen staatloosheid, maar geeft ook politieke rechten, verblijfsrecht, recht op bijstand en wat belangrijk is in dit verband; reclassering in Nederland. Dat is niet noodzakelijk het geval ten aanzien van de andere nationaliteit van de bipatride Nederlander temeer daar volgens het voorstel na intrekking van het Nederlanderschap ongewenstverklaring moet volgen. Het is juist dat een bipatride Nederlander wordt beschermd tegen staatloosheid door een tweede nationaliteit. Dat geldt niet voor Nederlanders met één nationaliteit. Echter dit verschil rechtvaardigt volgens de adviescommissies geenszins het intrekken van het Nederlanderschap van een bipatride Nederlander waar bij het ontnemen van alle eerder genoemde rechten die niet samenhangen met dubbele nationaliteit (maar die wel exclusief samenhangen met het Nederlanderschap) verloren gaan. Het feit dat deze Nederlanders niet staatloos worden biedt geen rechtvaardiging voor het verlies van het omvangrijke arsenaal aan rechten die samenhangen met het Nederlanderschap, zodat daarom in de visie van de adviescommissies sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit.

Tenslotte hebben de adviescommissies grote bedenkingen bij het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel. Het weren van gevaarlijke jihadisten die nog in het buitenland zijn, kan alleen als bekend is dat zij in het buitenland zijn. Zij die uit beeld zijn kunnen dus hoe dan ook al ongezien naar Nederland komen en daartegen biedt het wetsvoorstel aldus geen remedie. Immers de voorwaarde voor de intrekkingsbevoegdheid is dat men in het buitenland is. Als onduidelijk is waar de bipatride zich bevindt is er geen bevoegdheid tot intrekken; immers verblijf in het buitenland is een voorwaarde. Degenen die wel in beeld zijn kunnen geacht worden zodanige feiten te hebben begaan dat voorlopige hechtenis is toegestaan. Met dat zij in beeld zijn kunnen zij aldus worden aangehouden en aldus kan het gevaar dat van hen zou uitgaan ook op die manier worden ingetoomd. Daarnaast constateren de adviescommissies nog een aantal andere aspecten van de normstelling die de uitvoerbaarheid van de regeling moeilijk en onoverzichtelijk maken. De adviescommissies zien dan ook niet voor welk probleem het voorgestelde wetsvoorstel de oplossing is.

Concluderend kunnen de adviescommissies begrip opbrengen voor de wens van de overheid om staatsgevaarlijke personen te belemmeren in hun voornemens die gericht zijn op het ontwrichten van de rechtsstaat. Echter een vitale rechtsstaat hoort dit nu juist met maatregelen te doen die in overeenstemming zijn met diezelfde principes die men beoogt te beschermen; anders treft die overheid het terechte verwijt die rechtsstaat zelf in gevaar te brengen. De adviescommissies menen in dat verband dan ook dat het voorstel moet worden ontraden.

Rechtsbescherming

De adviescommissies stellen vast dat de bewijslast van gedragingen zoals beschreven in het wetsvoorstel voor het bestuur anders is dan in het strafrecht omdat er blijkbaar van uit wordt gegaan dat er geheim bewijs van de AIVD of andere veiligheidsdiensten gebruikt kan worden in het kader van een bestuursrechtelijke procedure en met gebruikmaking van het bepaalde in 8.29 Awb. De adviescommissies menen dat het geen pas geeft om bewijsstandaarden te verlagen omdat

gebruikmaking van bewijs van de AIVD het gevaar in zich draagt dat het ook de normbepaling kan doen vervagen. Immers niet zal duidelijk zijn op welk feitenonderzoek de AIVD zich baseert. Dit klemt temeer daar veelal ook strafvervolging kan plaatshebben voor de in het wetsvoorstel genoemde gedragingen. De adviescommissies zien niet in waarom de bewijsstandaarden dan verlaagd zouden moeten worden.

In de zaak Al Nashif vs Bulgarije[1] is door het EHRM aangegeven dat het de lidstaat vrij staat om met gebruikmaking van informatie van geheime diensten te bepalen of een persoon een gevaar voor de nationale veiligheid vormt. Echter deze ruimte is volgens het EHRM beperkt omdat als de invulling van de normstelling wordt over gelaten aan geheime diensten, dit ook het gevaar in zich bergt dat het doel om de rechtsstaat te beschermen in zijn tegendeel komt te verkeren. Anders gezegd; de adviescommissies vrezen dat indien wordt vertrouwd op feitenvergaring door AIVD bij het claimen van de intrekkingsbevoegdheid, de rechtsbescherming in het geding komt. De adviescommissies zien niet in waarom er een zwakkere vorm van rechtsbescherming toegestaan is, nu de feiten en omstandigheden die leiden tot het in het wetsvoorstel voorziene omstandigheden vrijwel altijd ook strafrechtelijke aansprakelijkheid indiceert. Zaken waarbij gesteld wordt dat de nationale veiligheid in het gevaar is, behoren in het openbaar te worden gevoerd met behulp van voor de verdediging toegankelijke dossiers. Gelet op de aard van de gedragingen zal ook altijd concreet bewijs voorhanden zijn, dat zoals gebruikelijk, in een openbare procedure moet worden getoetst.

Maar zelfs als zou moeten worden aanvaard dat het gevaar niet kan worden geriskeerd dat de betrokken Nederlandse jihadist naar Nederland terugkeert, dan nog menen de adviescommissies dat in het kader van de bewijsvoering door de Staat het onaanvaardbaar is dat niet middels openbaar beschikbaar bewijs wordt beslist. In dit verband wijzen de adviescommissies er op dat in de toelichting op het wetsvoorstel bovendien al te gemakkelijk wordt gesteld dat er geen verschil is tussen de toepasselijkheid van 8.29 Awb in vreemdelingenzaken en het gebruik van voor de betrokkene geheim gehouden stukken in een zaak waar de Nederlandse nationaliteit wordt ingetrokken[2].

De Nederlandse nationaliteit en de daarmee samenhangende rechten zoals politieke rechten van actief en passief kiesrecht zijn niet gelijk te stellen aan de rechten die verbonden zijn aan een verblijfsrecht voor vreemdelingen. De adviescommissies zijn van mening dat een Staat die zijn eigen onderdanen uitsluit van de hoogste vorm van rechtsbescherming in zaken die de kern uitmaken van het burgerschap een weg in slaat die niet past bij een vitale rechtsstaat. Voor zover het al gerechtvaardigd is om Nederlanders hun nationaliteit af te nemen omdat zij gevaarlijke jihadisten zijn, is een verlaagde vorm van bewijsrecht, waaronder het gebruikmaken van geheime informatie, in beginsel niet toegestaan, menen de adviescommissies.

In dit verband kunnen de adviescommissies het dan ook niet eens zijn met de voorgestelde 'verstekprocedure' in samenhang met het bepaalde in 8.29 Awb. Hoewel de notificatieprocedure een poging is om het niet aanwezig zijn van de belanghebbende te compenseren, miskent deze procedure dat het recht op nationaliteit tevens inhoudt dat elke persoon het grondrecht heeft om zich toegang te verschaffen tot het land waarvan hij de nationaliteit heeft. Hoewel het zo is dat intrekking van nationaliteit ook dit recht laat vervallen, heeft dit recht wel degelijk invloed op de

[1] EHRM, 50963/99 (Al-Nashif - Bulgarije), JV 2002/239 nt E. Guild
[2] Zie in dit verband mr. E. van Kempen in zijn noot bij HvJEU 4 juni 2013, nr. C-300/11, (Z.Z.) JV 2014/2 onder punt 18 waarin het EG Hof van Justitie, het gebruik van geheime informatie onder zeer strikte voorwaarden toestond. Van Kempen merkt daar ook op dat er een verschil in beoordeling en rechtsbescherming is tegen gebruik van geheime informatie bij EU burgers en derdelanders

vraag of er een adequaat rechtsmiddel is in termen van artikel 13 EVRM. Gelet op de toepasselijkheid van het Handvest zal ook artikel 47 van het Handvest, mede in het licht van het Rottmann arrest, zich verzetten tegen de voorgestelde procedure, zo menen de adviescommissies.

Het is immers een belangrijk en fundamenteel onderdeel van het bestuursrecht dat beslissingen bekend worden gemaakt aan de belanghebbende. De beslissing om de nationaliteit in te trekken, kan gelet op de aard van de gevallen beschreven in het wetsvoorstel volgens de adviescommissies niet bekend worden gemaakt op het adres van de betrokkene nu de betrokkene daar niet meer kan en mag zijn. Bovendien weet het bestuursorgaan uit de aard van de voorgestelde bepaling dat de betrokkene daar niet is. Samengenomen met het verdragsrechtelijk gewaarborgde recht op een adequaat rechtsmiddel kan een notificatieprocedure die uit de aard van de zaak nimmer op tegenspraak wordt gevoerd, geen soelaas bieden.

Als aldus moet worden aangenomen, zoals de adviescommissies stellen, dat een notificatieprocedure niet tegemoetkomt aan de eisen van een goede rechtsbescherming dan moet gekeken worden of de Awb voldoende soelaas biedt. Voor zover er al gesproken kan worden van een correcte bekendmaking van een intrekkingsbesluit conform het wetsvoorstel geldt het volgende. Op grond van 6:11 Awb bestaat er een recht om na verloop van de bezwaartermijn na kennisneming van de beschikking over het algemeen een termijn van 2 weken om een rechtsmiddel in te stellen dat mogelijk leidt tot de beoordeling van de rechter dat de termijnoverschrijding verschoonbaar geacht moet worden. Nu vaststaat dat na bekendmaking van de beschikking er geen feitelijke gelegenheid is voor de betrokkene om zelf kennis te kunnen nemen van het besluit, bestaat de kans dat de rechter die gelet op zijn ambtshalve verplichting de verschoonbaarheid moet beoordelen van een na de termijn ingediend rechtsmiddel, zal oordelen dat er verschoonbaar te laat een rechtsmiddel is ingediend. De adviescommissies zijn van mening dat niet op voorhand vaststaat welk oordeel de rechter in het specifieke geval zal geven omtrent deze verschoonbaarheid. Wel is het zo dat de adviescommissies de kans aanwezig achten dat de rechter verschoonbaarheid zal aannemen. Hierover bestaat echter geen zekerheid. De adviescommissies zijn van mening dat gelet op 13 EVRM en 47 Handvest een dergelijke rechtsmiddelenvoorziening op voorhand gegeven behoort te zijn en dat mitsdien niet op 6:11 Awb kan en mag worden vertrouwd.

De voorziene notificatieprocedure voorziet geenszins in dit probleem. Dit is reeds niet het geval nu de notificatieprocedure niet op tegenspraak is, immers er is geenszins voorzien in tegenspraak omdat het een beoordeling van de rechtbank is zonder dat kennisgenomen wordt van eventueel tegen de feitenvaststelling in te brengen bewijs, nu de belanghebbende niet is betrokken in de procedure. Daar komt nog bij dat de voorziene kennisneming door de rechtbank van geheime stukken op grond van 8:29 lid 5 Awb alleen is toegestaan indien de belanghebbende daartoe toestemming verleend. De notificatieprocedure voorziet niet in aanwezigheid of inbreng van de belanghebbende zodat, nog daargelaten de bedenkingen die de adviescommissies hebben bij een dergelijk gebruik van het bepaalde in 8:29 Awb, de notificatieprocedure in strijd is met 8 jo 13 EVRM alsmede met artikel 47 van het Handvest. Immers het staat op voorhand vast dat kennisneming van de rechtbank van ook geheime stukken door de rechtbank niet kan. De notificatieprocedure behelst mitsdien geen daadwerkelijke rechterlijke toetsing, nu de rechtbank nooit kennis kan nemen van de achterliggende stukken.

Hoewel de adviescommissies menen dat het vorenstaande al voldoende grondslag vormt om af te zien van het wetsvoorstel, menen de adviescommissies dat, mocht dit wetsvoorstel toch worden aanvaard, dan overwogen moet worden om te voorzien in vertegenwoordiging door speciale

advocaten die niet aangesteld zijn door de betrokkene maar geacht worden vanuit diens belangen op te treden, los van een eventueel later door de betrokkene aan te stellen advocaat of zelfs ook later nog te voeren procedure door hemzelf (6:11 Awb). In de uitspraak van het EG hof van Justitie in de zaak "ZZ" wordt gewag gemaakt van die mogelijkheid[3]. De adviescommissies menen dat er dan met meer waarborgen dan thans voorzien wordt, moet worden gehandeld. Dit is ook al zo omdat deze 'special advocates' ook anders dan de eigen rechtsbijstandverleners ook inzage hebben in de geheime documenten op dezelfde voet als de rechtbank. Wijziging van 8:29 lid 5 Awb zal hier ook onderdeel van moeten uitmaken. Wil er nog sprake zijn van enige vorm van adversarialiteit zoals voorgeschreven door het EHRM, is het invoeren van een dergelijke vorm van verdediging onontbeerlijk. Echter dit zal verdere aanpassing vergen van de Awb. Op die manier wordt bewerkstelligd dat er nog iets van rechtsbescherming overblijft bij de voorgenomen maatregelen als voorgesteld.

Internationale verplichtingen
In het wetsvoorstel is aangegeven dat ingeval de Nederlander vanwege de gevallen zoals beschreven in het wetsvoorstel staatloos zou worden, de bevoegdheid het Nederlanderschap in te trekken, ontbreekt. De adviescommissies wijzen er op dat, zoals blijkbaar is onderkend gelet op de toelichting bij het wetsvoorstel, (dat) het verdrag van New York uit 1967 (hierna staatlozenverdrag) de Nederlandse Staat slechts de bevoegdheid geeft om het Nederlanderschap in te trekken in het geval dat bij verwerving van de nationaliteit van de lidstaat valse informatie is verstrekt, ook als dit staatloosheid tot gevolg heeft[4]. Destijds was het ook mogelijk, indien daartoe een voorbehoud werd gemaakt en indien dat in de toenmalige wetgeving van de verdragsstaat was opgenomen, de nationaliteit in te trekken vanwege het in vreemde krijgsdienst treden[5]. De enige verliesgrond waartoe staatloosheid is toegelaten is thans gegeven in artikel 15 lid 1 aanhef en onder e van de RWN en betreft het automatisch verlies bij het in vreemde krijgsdienstreden van de vijandelijke staat waarmee Nederland of diens bondgenoten in oorlog is[6]. Voor andere verliesgronden is geen voorbehoud gemaakt en daarmee heeft Nederland deze bevoegdheid opgegeven. De doorbreking van die gedragslijn ten aanzien van sommige Nederlanders vergt een deugdelijker en staatsrechtelijk fundamenteler motivering dan de gelegenheidsargumenten die thans gegeven zijn, mede in het licht van de consequenties die dit heeft voor de goede verdragstrouw.

Daar komt bij dat er in de visie van de adviescommissies ook sprake is van een zekere opportunistische houding ten aanzien van Nederlanders die ook nog een andere nationaliteit hebben. Immers, er is altijd door opvolgende regeringen verdedigd dat meervoudige nationaliteit zoveel mogelijk wordt tegen gegaan[7]. Dit is ook gecodificeerd bijvoorbeeld getuige de afstandsverplichting die is opgenomen in artikel 9 lid 1 onder b van de RWN. Voorstellen om deze afstandsverplichting te schrappen hebben herhaaldelijk hun Waterloo gevonden bij (verschillende)

---

[3] Zie noot 2. Overigens moet worden opgemerkt dat het in de zaak ZZ (ibid.) een weigering van toegang betrof jegens een Franse staatsburger die het Verenigd Koninkrijk wilde inreizen. Niet is gezegd dat bij een procedure waar de intrekking van het unieburgerschap zelf omwege van staatsgevaarlijkheid het EG Gerechtshof ook in geval van uitzonderlijke omstandigheden, het gebruik van special advocates of geheim bewijs zal toestaan.
[4] Zie artikel 8 Verdrag tot beperking van staatloosheid (Trb 1967,124) goedgekeurd bij rijkswet op 19 december 1984, (Stb 627, 1984), in werking getreden op 11 augustus 1985, artikel 8 lid 3 geeft aan dat ingeval van gedrag dat tegen wezenlijke belangen van de verdragsstaat in gaat intrekking van nationaliteit kan indien daartoe ten tijde van ondertekening, bekrachtiging of toetreding een voorbehoudt daartoe is gemaakt en dit in de op die momenten bestaande wetgeving van de lidstaat was opgenomen.
[5] Zie noot 4
[6] Het artikel luidt: Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren: e. indien hij zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is.
[7] Zie voor een uitvoerig overzicht omtrent het verzet van opvolgende regeringen tegen het opgeven van de afstandseis welke sinds het oude art 5a Wned 1892 is gesteld, De groot Handboek Nieuw Nederlands nationaliteitsrecht Kluwer Deventer 2003, p. 306 t/m 314. Meer recent; Monografieën privaatrecht, Nederlands nationaliteitsrecht prof. Mr G.R. de Groot Prof mr. M Tratnik, Kluwer 2010, p. 107

regeringen in het verleden[8]. Zo is er in het recente verleden met klem bij de Marokkaanse overheid op aangedrongen om afstand van de Marokkaanse nationaliteit mogelijk te maken, overigens zonder resultaat[9]. Thans lijkt dit dogma te worden verlaten zonder enige toelichting hetgeen volgens de adviescommissies merkwaardig is nu ook[10] met dit wetsvoorstel een tweederangs Nederlanderschap wordt ingevoerd en wel het Nederlanderschap dat gepaard gaat met een nationaliteit waarvan de bezitter er van geen afstand kan doen. Hoewel het voorstel ziet op (zoals het ministerie op haar website aangeeft) gevaarlijke jihadisten, betekent het ontbreken van een algemene visie op dubbele nationaliteit mede in het licht van hetgeen (destijds) in 1967 is besloten om Nederlanders, gevaarlijk of niet, nooit te confronteren met intrekking van hun nationaliteit, een breuk met dat verleden. Deze breuk wordt niet toegelicht en lijkt louter te worden ingegeven door gelegenheidsargumenten. Daarbij lijkt het er op dat het voorstel vooral is ingegeven door de onuitgesproken veronderstelling dat juist de groep van Nederlanders met een dubbele nationaliteit jihadisten zou kennen. In die zin is er ook sprake van gevaar voor van stigmatisering van bevolkingsgroepen zoals de Marokkaanse gemeenschap.

Hoewel verdedigd kan worden dat de verdragsverplichtingen van 1967 niet in het geding zijn vanwege de enkele toepasselijkheid van de voorstellen op bipatride Nederlanders, ligt dit volgens de adviescommissies anders als het gaat om het Europees Recht. Er is bestendige rechtspraak waarin het EG Hof van Justitie telkens lidstaten corrigeert ingeval binnen het unierecht onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit. In het arrest Micheletti[11] is uitgemaakt dat het unieburgerschap de primaire identiteit is van onderdanen van de lidstaten en dat lidstaten unieburgers niet als derdelanders mogen behandelen door het burgerschap van derdelanders als aangrijpingspunt te nemen voor beperkende maatregelen. Het ontnemen van het unieburgerschap is volgens de adviescommissies, zelfs als de Nederlander nog geen gebruik heeft gemaakt van zijn rechten op vrij verkeer van goederen en personen[12], om die redenen ontoelaatbaar. De lidstaat behoort in feite 'blind' te zijn voor de andere nationaliteit van de burger van de unie.

Het is precies dat wat het wetsvoorstel ten aanzien van bipatride Nederlanders in het onderhavige wetsvoorstel nalaat. Niet het Nederlanderschap van de bipatride Nederlander is aangrijpingspunt voor de toepasselijkheid van de normstelling maar juist de andere nationaliteit die het mogelijk maakt om (de verdragsverplichting uit 1967 niet te schenden en) de Nederlandse nationaliteit in te trekken. In de visie van de adviescommissies gaat het hier om het ontbreken van een bevoegdheid.

---

[8] Zie ook recentelijk de beschrijving van de Groot in A& MR (2012, nr 4 pp. 180-188) ten aanzien van het wetsvoorstel 33 201 (r1977) waarin De Groot pleit voor afschaffing van de afstandseis mede in het licht van Genovese vs Malta (EHRM, 53124/09 (Genovese - Malta), JV 2012/107) dat nationaliteit aanmerkt als een onverbrekelijk onderdeel van de identiteit en aldus onder bescherming van privé leven ex 8 EVRM valt.
[9] Vergelijk ; http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2004/12/Verdonk-wil-af-van-dubbel-paspoort-Marokkanen-ELSEVIER005927W/
[10] Het huidige artikel 14 RWN bevat reeds discriminatoire bepalingen waaraan dezelfde bezwaren kleven.
[11] HvJEG, C-369/90 (Micheletti), RV 1992, 93. Micheletti had zowel de Argentijnse als de Italiaanse nationaliteit. Micheletti verzocht de Spaanse autoriteiten om afgifte van een definitieve verblijfskaart voor EG-onderdanen, teneinde zich als tandarts in Spanje te kunnen vestigen. Dit werd geweigerd. De weigering van de Spaanse administratie was gebaseerd op artikel 9 van het Spaans burgerlijk wetboek, dat in geval van dubbele nationaliteit en indien geen van beide de Spaanse nationaliteit is, voorrang geeft aan de nationaliteit van het land waar de belanghebbende vóór zijn komst naar Spanje zijn gewone verblijfplaats had. In het geval van Micheletti was dit de Argentijnse nationaliteit. Het Hof oordeelde dat de bepalingen van gemeenschapsrecht inzake de vrijheid van vestiging verzetten zich ertegen, dat een Lidstaat weigert deze vrijheid te erkennen voor de onderdaan van een andere Lidstaat die tevens de nationaliteit van een derde land bezit, op grond dat de wetgeving van de Lidstaat van ontvangst hem als onderdaan van dat derde land beschouwt.
[12] Vergelijk De Groot A & MR2013 nr 9 Kroniek nationaliteitsrecht, p. 492 waarin hij opmerkt; Het is niet aanvaardbaar dat sommige Nederlanders wel door het Europese recht worden beschermd en anderen niet. Juist met betrekking tot het Nederlanderschap, waaraan het Europese burgerschap onlosmakelijk is gekoppeld, moeten Europese rechtsbeginselen worden gerespecteerd

Het betreft een beoordeling die voorafgaat aan de belangenafweging zoals voorgeschreven door het arrest Rottmann[13] omdat het in dezen gaat om een vorm van ongelijke behandeling van burgers van de Unie die zich niet verdraagt met de aard en inhoud van het unieburgerschap. In het arrest Rottmann wordt door het EG Hof van Justitie aangenomen dat het verlies van het unieburgerschap is toegestaan in geval van fraude en bedrog mede omdat het is toegestaan op grond van het staatlozenverdrag conform het al eerder gememoreerde artikel 8 van het Staatlozenverdrag. Het EG Hof van Justitie geeft als rechtvaardiging voor een dergelijke intrekking de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen de lidstaat en zijn onderdanen[14].

Dat van een dergelijke loyaliteitsbreuk sprake kan zijn bij jihadisten is nog niet aan het EG Hof voorgelegd. Evenmin staat vast wat het oordeel zal zijn omtrent een dergelijke loyaliteitsbreuk. Ook is niet duidelijk of er een verschil moet worden gemaakt tussen bipatriden die gelet op hun afstamming twee nationaliteiten hebben en bipatriden die het Nederlanderschap hebben verworven na naturalisatie. Het is in dat verband ook belangrijk te benadrukken dat het arrest Rottmann een zaak omtrent naturalisatiefraude betrof.

De adviescommissies menen dat deze vragen pas aan de orde komen als geoordeeld kan worden dat er geen sprake is van strijd met het EU recht. Door alleen bipatride Nederlanders onder de voorgestelde bepaling te brengen wordt er evenwel een onaanvaardbaar onderscheid gemaakt tussen bipatride unieburgers en unieburgers die alleen één (in dit geval de Nederlandse) nationaliteit hebben. De adviescommissies komen dan ook tot de conclusie dat internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland in de weg staan aan de beoogde wetswijziging en de adviescommissies zijn van mening dat aldus het wetsvoorstel in zijn geheel moet worden ontraden.

Discriminatie

De adviescommissies menen in dit verband ook dat artikel 8 jo. 14 van het EVRM zich verzet tegen de ongelijke behandeling van bipatride Nederlanders ten opzichte van hen die alleen Nederlander zijn. Artikel 8 EVRM behelst onder meer, over de band van het recht op privéleven, het recht op nationaliteit als uitdrukking van de persoonlijke identiteit[15]. Niet is aanvaard dat een persoon die bipatride is een andersoortige identiteit heeft of dat dit recht van een andere aard is indien een persoon twee nationaliteiten heeft. Gelet op artikel 8 EVRM is er mitsdien geen onderscheid te maken tussen hen die twee nationaliteiten hebben en hen die er één hebben. Uiteraard is het zo dat bipatriden twee nationaliteiten hebben en daarin objectief vaststelbaar verschillen van hen die één nationaliteit hebben. De vraag rijst dan of dit een relevant onderscheid is waardoor een uitzondering op het non-discriminatiebeginsel gemaakt mag worden. Zoals hierboven reeds is onderkend wordt bij intrekking van de Nederlandse nationaliteit bij bipatriden ten opzichte van het staatlozenverdrag geen directe schending bewerkstelligd nu het staatlozenverdrag alleen bescherming biedt tegen staatloosheid en geen uitspraak doet over de legitimiteit van intrekking van nationaliteit die geen staatloosheid tot gevolg heeft. Het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM gaat daar wel over en gaat bovendien over bescherming tegen willekeur.

Gelet op het arrest Bah vs. het VK[16] als ook de vaste jurisprudentie van de Afdeling[17] volgt dat van

[13] C-135/08 (Rottmann), JV 2010/122

[14] Rottman ibid r.o. 51 "Een besluit tot intrekking van de naturalisatie ten gevolge van bedrog vindt immers zijn rechtvaardiging in een reden van algemeen belang. Dienaangaande is het rechtmatig dat een lidstaat de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding, wil beschermen"

[15] EHRM, 53124/09 (Genovese - Malta), JV 2012/107

[16] Bah vs. UK , JV 2012/33 maar ook Genovese – Malta waarin het EHRM oordeelde dat artikel 8 jo 14 EVRM toepasselijk is op nationaliteit.

discriminatie geen sprake is als er voor het maken van onderscheid in de behandeling van vergelijkbare gevallen in het licht van de doelen van de van toepassing zijnde regeling redelijke en objectieve gronden bestaan. Het doel van het gemaakte onderscheid, het Nederlanderschap afnemen van gewelddadige jihadisten, is niet een legitiem doel in het licht van het verschil tussen de hoeveelheid nationaliteiten die de Nederlander heeft. Er is zoals hierboven al betoogd geen objectieve grondslag te vinden in de aard van het Nederlanderschap indien naast dat Nederlanderschap nog een andere nationaliteit bestaat. Het is eerder andersom, door het onderhavige wetsvoorstel wordt juist een tweederangs Nederlanderschap gecreëerd nu alleen bipatride Nederlanders niet meer gevrijwaard worden van het afnemen van het Nederlanderschap als zij als gewelddadige jihadist opereren in het buitenland.

Het EHRM beoordeelt de legitimiteit van een maatregel bij een beroep op artikel 14 EVRM altijd in het licht van het gemaakte onderscheid. Aldus kan het best zo zijn dat het afnemen van nationaliteit van gewelddadige jihadisten legitiem is, maar niet ingeval er bij de toepassing van die maatregel sprake is van een onderscheid tussen groepen dat in het licht van het doel van de maatregel willekeurig is. Aldus moet eerst met onderzoek worden aangetoond dat bipatride Nederlanders over het algemeen meer geneigd zijn tot gewelddadig jihadisme in het buitenland. Er is geen enkel sociaal wetenschappelijk bewijs bekend waaruit blijkt dat sprake is van een significant grotere disloyaliteit van bipatride Nederlanders vanwege hun andere nationaliteit[18]. Mitsdien is volgens de adviescommissies de voorgestelde regeling in strijd met het discriminatieverbod.

Daar komt bij dat, zoals al eerder gememoreerd, er gelet op de dogmatiek van de RWN een duidelijk streven bestaat naar het bevorderen van een enkelvoudige Nederlandse nationaliteit[19]. Echter, een dergelijk streven valt niet in alle gevallen af te dwingen gelet op het feit dat sommige landen geen mogelijkheid kennen tot het doen van afstand zoals de Nederlandse RWN die wel kent. Er zijn aldus een aantal groepen Nederlanders die hun nationaliteit ontlenen aan hun voorouders die geen afstand kunnen doen van hun andere nationaliteit. Het feit dat dit op grond van buitenlandse wetgeving niet mogelijk is, is een willekeurig feit. Een dergelijke omstandigheid maakt ook dat onderdanen van derde landen wiens nationaliteitswet afstand van die nationaliteit onmogelijk maakt, exclusief getroffen worden door de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel alleen op hen. Het is een omstandigheid die noch de bipatride Nederlander zelf noch de Nederlandse wetgever kan beïnvloeden. Aldus is er ook sprake van willekeur en ongelijke behandeling. Ook in het licht van de EHRM jurisprudentie is het feit dat er sprake is van een onderscheid dat de burger niet zelf kan beïnvloeden reden om aan te nemen dat er slechts een zeer beperkte beoordelingsvrijheid is voor de lidstaat zelf (margin of appreciation) voor zover er bij een dergelijk onderscheid al sprake zou zijn van een redelijk doel (legitimate aim)[20]. De adviescommissies zijn van mening dat die beoordelingsvrijheid overschreden wordt en meent dan ook dat er sprake is van strijd met het non discriminatiebeginsel ex 8 jo 14 EVRM.

---

[17] o.a. ABRVS 22 juli 2009, 200807914/1

[18] In het arrest Bah (ibid.) werd een onderscheid gerechtvaardigd geacht tussen asielzoekers en vreemdelingen met een voorwaardelijke status bestaande uit het feit dat zij geen beroep mochten dien op sociale voorzieningen zoals sociale woninghuisvesting. De vreemdeling had betoogd dat hij ten opzichte van asielzoekers werd gediscrimineerd. Het EHRM oordeelde dat dat niet zo was gelet op de aard van zijn status en wel een voorwaardelijke status met de restrictie gegeven dat er geen beroep mocht worden gedaan op sociale voorzieningen. Dit onderscheid was gerechtvaardigd op de aard van de verblijfstatus. In het onderhavige wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt vanwege een impliciet veronderstelde andere aard van het Nederlanderschap en wel een Nederlanderschap dat samen gaat met een andere nationaliteit. Een dergelijk voorwaardelijk Nederlanderschap bestaat niet in Nederland.

[19] Zie noot 7 en 8 met kritische beschouwingen van De Groot en Tratnik op dit punt.

[20] Bah vs. Uk, ibid., r.o. 51

Nut en noodzaak
De adviescommissies menen verder dat onduidelijk is voor welk probleem deze specifieke wetgeving de oplossing is. Immers voor het bestrijden van gevaarlijke jihadisten bestaat een adequaat strafrechtelijk instrumentarium. Als de overheid op de hoogte is van de feiten en omstandigheden zoals in het wetsvoorstel beschreven staan, dan dunkt het de adviescommissies dat meestal de aanhouding op grond van de verdenking van terroristische misdrijven in principe zal zijn toegestaan. Door adequate grenscontrole middels de buitengrenzen kunnen dergelijke personen nog voor binnenkomst worden aangehouden. De groep van gevallen zoals beschreven in het wetsvoorstel veronderstelt kenbaarheid en identificatie van de desbetreffende persoon zodat opsporing en aanhouding gericht kan plaatsvinden.

Voor zover de observatie van zulke verdachten niet altijd mogelijk is, bewijst dit evenmin de noodzaak voor dit wetsvoorstel. Immers een persoon die niet meer de Nederlandse nationaliteit heeft zal zich dan ook toegang tot het land kunnen verschaffen. Bovendien bestaat dan het lichtere middel van het signaleren en vervallen verklaren van het paspoort met gebruikmaking van de paspoortwet. Mitsdien zien de adviescommissies dan ook niet de noodzaak noch de proportionaliteit van een dergelijk middel. In dit verband zij ook gewezen op de verplichte belangenafweging die is voorgeschreven door het arrest Rottmann. Van een dergelijke afweging maakt een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets een onlosmakelijk onderdeel uit. Gelet op het lichtere middel van het intrekken van het paspoort, signalering, opsporing en vervolging wordt ook bereikt dat de doelgroep van het wetsvoorstel in de handen van de Nederlandse justitie valt. Tenslotte wordt er op gewezen dat ingeval niet duidelijk is waar de betrokken Nederlander zich bevindt ook niet kan worden bewezen dat er een bevoegdheid bestaat voor de intrekking van de Nederlandse nationaliteit nu het voorgestelde artikel stipuleert dat de betrokken Nederlander zich in het buitenland bevindt.

Overigens is het juist dat het strafrecht niet de mogelijkheid biedt om een persoon te verwijderen en te weren door hem of haar diens Nederlandse nationaliteit te ontnemen. De adviescommissies zijn van mening dat het Nederlandse strafrechtsysteem vordert dat na berechting en bestraffing resocialisering op de agenda komt. De adviescommissies menen dat ook uit dit wetsvoorstel blijkt hoezeer het denken over resocialisatie is verdrongen door een discussie over veiligheid die wordt gevoed door aannames die niet bewezen zijn. Er is geen onderzoek dat bewijst dat jihadisten die in het buitenland strafbare feiten plegen dit ook in Nederland zullen doen[21]. Hoewel de adviescommissies de ogen niet sluiten voor hetgeen in de actualiteit naar voren komt, moet dit nu juist een aansporing zijn om onderzoek te doen naar de achtergrond en oorzaak van dit gedrag om zo beter in staat te zijn deze Nederlanders te resocialiseren.

Verder wijzen de adviescommissies er op dat er ook gevallen zijn die niet prominent in het nieuws komen, maar waar resocialisatie na berechting wel lukt[22]. Door het wetsvoorstel wordt deze mogelijkheid op voorhand uitgesloten. Volgens de adviescommissies is het onrechtmatig dat jegens eigen onderdanen een proportionaliteitsbeoordeling en een subsidiariteitsbeoordeling op voorhand wordt uitgesloten nu blijkbaar de speciale preventie die van het strafrecht uitgaat niet geacht wordt invloed te kunnen hebben op de Nederlanders genoemd in het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de normstelling zelf wijzen de adviescommissies er in de eerste plaats op dat de

[21] R.H.J.M. Staring, J.C. de Wit & H. Nummerdor, De brede aanpak van radicalisering: effecten en effectiviteit. Enkele juridische en criminologische kanttekeningen bij het weigeren van een paspoort aan vermeende Syriëgangers, NJCM 2014, jaargang 39 nr 6, p. 690-710
[22] NRC Handelsblad 16 januari 2015, door Andreas Kouwenhoven, p.8 en 9 "Ik zag mezelf als de Che Guevara van de moslims"

omschrijving van feiten en omstandigheden veelal onder te brengen zullen zijn onder strafbepalingen die thans reeds beschreven zijn in het huidige artikel 14 RWN. Er is dus al in de RWN is voorzien in een bevoegdheid om de groep van gevaarlijke jihadisten te confronteren met de intrekking van hun Nederlanderschap.

Voorts zien de adviescommissies problemen ten aanzien van de normstelling aangaande leden van de op een door de Minister te maken lijst van organisaties. Omdat de situatie snel kan veranderen, organisaties kunnen wijzigen, fuseren of verdwijnen en nieuwe kunnen ontstaan zien de adviescommissies op dat punt praktische problemen voor wat betreft de actualiteit van zulk een lijst. De kenbaarheid van zo een lijst is ook problematisch, immers de burger moet weten met welke organisatie hij wel of niet gelieerd mag worden. In dit verband menen de adviescommissies dat er onvoldoende inzicht is gegeven omtrent het verkrijgen van accuratesse en actualiteit van zulk een lijst van organisaties. Het nut en de noodzaak van een dergelijke bepaling achten de adviescommissies dan ook op dit punt onvoldoende bewezen.

Tenslotte menen de adviescommissies dat, zoals ook blijkt uit de Memorie van toelichting, een eerder wetsvoorstel met dezelfde portee niet is ingevoerd. De enkele constatering van een toenemende substantiële dreiging zoals genoemd in de toelichting legitimeert dit wetsvoorstel geenszins vanwege de besproken praktische en principiële problemen waaronder die van de rechtsbescherming. De adviescommissies zien dan ook niet het nut en de noodzaak in van de voorgestelde wetswijziging en raadt het voorstel dan ook om deze redenen af.

Conclusie
Gelet op het vorenstaande concluderen de adviescommissies dat het met de rechtsbescherming ten behoeve van personen die door de maatregel zoals voorzien in het wetsvoorstel worden geconfronteerd, slecht gesteld is en dat deze onder de maat is. Het wetsvoorstel is op dat punt gelet op het nationale bestuursrecht onvoldoende doordacht en de adviescommissies zien voorts ook ernstige verdragsrechtelijke belemmeringen ten aanzien van de toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces. De adviescommissies kunnen begrip opbrengen voor de wens van de overheid om staatsgevaarlijke personen te belemmeren in hun voornemens die gericht zijn op het ontwrichten van de rechtsstaat. Echter een vitale rechtsstaat hoort dit nu juist met maatregelen te doen die in overeenstemming zijn met diezelfde principes die men beoogt te beschermen, anders treft die overheid het terechte verwijt die rechtsstaat zelf in gevaar te brengen. Op het moment dat het moeilijk wordt moet het recht zijn waarde bewijzen. In dit verband menen de adviescommissies dat het wetsvoorstel moet worden ontraden.

0 BD

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 12 februari 2015

onderwerp Advies inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 18 december 2014, ontvangen op 22 december, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in belang van de nationale veiligheid (het "Wetsvoorstel").

Het Wetsvoorstel strekt ertoe intrekking van het Nederlanderschap bij verblijf in het buitenland mogelijk te maken in het belang van de nationale veiligheid wegens aansluiting bij een terroristische organisatie zonder dat daarvoor een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling vereist is. Intrekking van het Nederlanderschap is alleen mogelijk als de betreffende persoon een dubbele nationaliteit heeft. Om de terugkeer daadwerkelijk ernstig te bemoeilijken zal na het besluit tot intrekking een besluit tot ongewenstverklaring volgen. Dit zal verhinderen dat betrokkene aanspraak blijft houden op de voordelen van de status van het Nederlanderschap. Ook wordt legale terugkeer naar Nederland en het Schengengebied onmogelijk gemaakt waarmee de feitelijke terugkeer wordt bemoeilijkt.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsdienst (thans artikel 15 lid 1 sub e RWN) te wijzigen in een intrekkingsgrond na een besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de

Advies

I. Algemeen

De Raad heeft eerder over een hiermee samenhangend wetsvoorstel – net als overigens de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken – een kritisch advies uitgebracht.[2] De kritiek in het voornoemde advies van de Raad richtte zich met name tegen het toenmalige voorstel om aan een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling wegens deelname aan een terroristische organisatie de consequentie te verbinden van het van rechtswege komen te vervallen van het Nederlanderschap (tenzij staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn). De Raad heeft bij dat voorstel kanttekeningen geplaatst ten aanzien van onder meer de effectiviteit, proportionaliteit en rechtvaardigheid van het toen voorliggende voorstel. De Raad wil het onderhavige advies aangrijpen om zijn waardering uit te spreken voor het feit dat het voornoemde voorstel - blijkens de Memorie van Toelichting mede naar aanleiding van de eerdere adviezen van onder meer de Raad[3] – in het inmiddels bij het parlement ingediende voorstel is komen te vervallen. Ook wil de Raad zijn waardering uitspreken dat ook in het onderhavige Wetsvoorstel niet is gekozen voor het introduceren van een extra grond voor het van rechtswege komen te vervallen van het Nederlanderschap maar voor een bevoegdheid tot intrekking daarvan, aangezien een dergelijke bevoegdheid, anders dan een van rechtswege vervallen van het Nederlanderschap, een proportionaliteitsafweging mogelijk maakt.

De Raad heeft begrip voor de keuzes die in dit Wetsvoorstel wordt gemaakt, maar vraagt zich wel af in hoeverre het doel van het Wetsvoorstel, het vergroten van de nationale veiligheid, daadwerkelijk zal worden bereikt. Zo kunnen de intrekkingsgronden niet worden toegepast indien staatloosheid daarvan het gevolg is en er zal niet tot intrekking worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring als vreemdeling niet mogelijk is. Ook kan artikel 14, vierde lid, van de RWN niet worden toegepast nadat een persoon op wie deze bepaling in beginsel van toepassing is, inmiddels is teruggekeerd naar Nederland ("zich buiten het Koninkrijk bevindt").
De Raad is voorts van mening dat de rechtsbescherming voor betrokkene in het Wetsvoorstel op een aantal onderdelen niet afdoende geregeld is en werkt dat hieronder nader uit.

II. Bestuursrechtelijke procedure

- Algemeen
De Raad wijst erop dat het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap (op basis van de RWN) in alle gevallen gepaard lijkt te zullen gaan met het besluit tot ongewenstverklaring (op basis van de Vreemdelingenwet). Tegen deze besluiten kunnen verschillende rechtsmiddelen worden aangewend.

---

werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

[2] Advies van de Raad van 30 oktober 2013, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder nummer 2013/39

[3] Kamerstukken II, 2013-2014, 34 016 (R2036), nr. 3, p. 4.

Tegen het intrekkingsbesluit kan rechtstreeks (zonder eerst bezwaar te hebben gemaakt) beroep bij (de bestuursrechter van) de rechtbank Den Haag worden ingesteld, terwijl tegen het besluit tot ongewenstverklaring bezwaar bij het bestuursorgaan (de IND) en beroep bij (de vreemdelingenrechter) van de rechtbank Den Haag (die het beroep kan behandelen in alle zittingsplaatsen van alle rechtbanken[4]) openstaat. De Raad adviseert in de Memorie van Toelichting (MvT) expliciet aandacht te besteden aan de samenhang tussen deze twee apart te nemen besluiten en de rechtsgangen die daartegen open staan.

- Het intrekkingsbesluit

De wijze waarop de rechtsbescherming tegen het intrekkingsbesluit in het wetsvoorstel is ingericht is ontleend aan de vreemdelingenbewaring in de Vreemdelingenwet[5]. Ook hier is de beroepstermijn vier weken en wordt de bezwaarprocedure buiten toepassing gelaten.[6] De Raad wijst erop dat aldus betrokkene een heroverweging in bezwaar wordt onthouden, terwijl de feitenvaststelling die bij dat bezwaar aan de orde is van belang is voor de kwaliteit van het zeer ingrijpende besluit. Naar het oordeel van de Raad staat de geringe tijdswinst die hiermee wordt behaald niet in verhouding tot de belangen die voor de eiser op het spel staan. Temeer nu het besluit tot intrekking gevolgd dient te worden door een ongewenstverklaring, waar wel bezwaar en beroep tegen openstaat, is er geen zwaarwegende reden om voor het intrekkingsbesluit te kiezen voor een afwijkende procedure. De Raad adviseert u het voorgaande te heroverwegen.

Om te borgen dat ook als de betrokkene zelf geen beroep instelt, een rechter een oordeel kan vormen over de intrekking, wordt in het voorgestelde artikel 22A RWN voorgeschreven dat de bevoegde Minister ambtshalve de rechter in kennis stelt van het genomen besluit indien betrokkenen daartegen niet zelf binnen vier weken beroep instelt. De regeling van deze ambtshalve kennisgeving door de Minister aan de rechtbank is eveneens ontleend aan de regeling van de vreemdelingenbewaring in de Vreemdelingenwet. Een vreemdeling die in bewaring wordt gesteld krijgt binnen 24 uur een piketadvocaat toegewezen die door de Staat wordt betaald. De vreemdeling kan ook aangeven dat hij een voorkeursadvocaat heeft. De advocaat stelt doorgaans kort daarna beroep tegen de maatregel in en brengt de zaak voor de rechter. Ook als de advocaat van de vreemdeling geen beroep tegen de inbewaringstelling instelt, wordt van overheidswege binnen 28 dagen na aanvang van de bewaring de zaak voorgelegd aan de rechter[7].
In de MvT bij het Wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag of en zo ja op welke wijze in de procedure zoals voorgesteld in artikel 22A RWN wordt voorzien in de juridische bijstand van betrokkene. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

---

[4] Zie bijlage 2 bij de Awb, hoofdstuk 3, artikel 6

[5] Zie artikel 94 Vw 2000

[6] De Raad wijst er overigens op dat in de systematiek van de Awb voor bepaalde besluiten in een bijlage bij de Awb wordt bepaald dat geen bezwaar nodig is. De constructie in het onderhavige voorstel waarbij 'rechtstreeks beroep' wordt opengesteld, lijkt daar onnodig van af te wijken.

[7] Brief van de Staatssecretaris van Justitie dd. 24 november 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer ter beantwoording van vragen die zijn gesteld door de leden Kuiken en Recourt (beiden PvdA)

Hierop aansluitend merkt de Raad op dat nu onduidelijk is of en zo ja hoe in juridische bijstand van de betrokkene wordt voorzien, het ook onduidelijk is hoe de beroepsgronden tot stand zullen komen. Nu de bestuursrechter is gebonden aan de gronden van het beroep en er mogelijk geen gronden zijn is het de vraag op welke wijze de bestuursrechter het beroep moet beoordelen. Het ligt voor de hand dat de bestuursrechter het besluit integraal zal dienen te beoordelen. Het ware aan te bevelen dit expliciet te regelen, dan wel toe te lichten.
Tevens is het de vraag op welke wijze de bestuursrechter de beschikking krijgt over voor de eiser ontlastende informatie, nu eiser niet aanwezig en mogelijk niet bereikbaar is. Aangezien het in het beroep vooral zal gaan over de feitenvaststelling, zal dit in de weg kunnen staan aan het bieden van effectieve rechtsbescherming.

In de MvT en uit nadere informatie van uw departement[8] blijkt dat degene van wie het Nederlanderschap wordt ingetrokken, niet aanwezig zal zijn in Nederland. De Raad wijst erop dat de artikelen 3:40 en 3:41 Awb bepalen dat in dat geval een besluit moet worden uitgereikt of toegezonden aan de betrokkene alvorens het in werking treedt. Het tweede lid van artikel 3:41 Awb voorziet in de mogelijkheid om het besluit op een 'andere geschikte wijze' bekend te maken als toezending of uitreiking niet lukt. De Raad adviseert u in de MvT aan te geven hoe bekendmaking van het intrekkingsbesluit in deze situatie zal geschieden. Publicatie in de Staatscourant ligt minder voor de hand als op voorhand duidelijk is dat betrokkene zich niet in Nederland bevindt.

In de MvT wordt voorts opgemerkt dat de rechter de intrekking naar verwachting indringend zal toetsen. Bij een deel van de informatie op grond waarvan de intrekking plaatsvindt zal het volgens de toelichting gaan om informatie afkomstig van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In de MvT wordt weliswaar gewezen op de mogelijkheid van beperkte kennisneming met toepassing van artikel 8:29 Awb, maar deze is bij informatie die afkomstig is van inlichtingen- en veiligheidsdiensten nog beperkter dan bij "gewone" geheimhouding. Op grond van het bepaalde in artikel 87, tweede lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden dan namelijk geen geheim te houden stukken toegezonden aan de bestuursrechter. Volstaan wordt met het ter inzage geven van deze stukken (op het kantoor van de AIVD, in Zoetermeer), zonder dat zelfs een kopie van deze stukken mag worden gemaakt. Het is dus, anders dan bij "gewone" 8:29-stukken, voor de rechter niet mogelijk om de inhoud van onderliggende stukken nog eens na te lezen. Dit bemoeilijkt de indringende toets van een dergelijk besluit tot intrekking die volgens de toelichting wel van de rechter wordt verondersteld. De Raad verzoekt u nadere aandacht te besteden aan de omstandigheden waaronder de gewenste indringende toets daadwerkelijk kan plaatsvinden en hoe daaraan kan worden tegemoetgekomen.

Het voorgestelde artikel 14 lid 4 RWN stelt als vereiste voor intrekking van het Nederlanderschap dat een persoon zich moet hebben 'aangesloten' bij een terroristische organisatie, die op haar beurt weer 'deelneemt' aan een nationaal of internationaal conflict. De Raad constateert dat niet in alle gevallen op voorhand duidelijk zal zijn wanneer sprake is van aansluiting of deelname in de zojuist bedoelde zin en vindt de toelichting op deze punten nog onvoldoende helder. Hij adviseert dan ook om een en ander in

---

[8] Mail van de directie Wetgeving Ministerie van VenJ van 19 januari 2015

de toelichting nader te verduidelijken. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of sprake van deelname indien iemand geen gevechtshandelingen verricht.

De Raad adviseert u aandacht te besteden aan de vraag op welke wijze een afwezige betrokkene die niet op de hoogte was van het beroep dat de Minister ambtshalve heeft ingesteld, hoger beroep kan instellen. In dit verband dient tevens aandacht te worden geschonken aan (de wijze van betaling van) het griffierecht nu de kennisgeving van de Minister geldt als beroep en geen vrijstelling van het griffierecht is voorzien, zoals dat bijvoorbeeld voor bewaringszaken is geregeld in artikel 93 lid 2 Vreemdelingenwet.

- Het besluit tot ongewenstverklaring
De Raad vraagt zich af op welk moment het besluit tot ongewenstverklaring kan worden genomen. Alleen een *vreemdeling* kan immers ongewenst worden verklaard[9]. Houdt dit in dat de intrekking van het Nederlanderschap in rechte vast moet staan - nadat de (hoger) beroepstermijn is verlopen - alvorens tot ongewenstverklaring kan worden overgegaan? Als deze vraag bevestigend beantwoord wordt, houdt dit in dat de desbetreffende besluiten niet gelijktijdig genomen kunnen worden. Geadviseerd wordt dit punt te verduidelijken.

- De lijst van terroristische organisaties
In het voorgestelde artikel 14 lid 4 RWN wordt verwezen naar een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De Raad adviseert u in de MvT in te gaan op de vraag of de beslissing van de Minister om een organisatie op de betreffende lijst te plaatsen een besluit is in de zin van de Awb en zo ja welke procedures van de Awb hier van toepassing zijn.

- Concentratie
In het Wetsvoorstel wordt bepaald dat de beroepsprocedures tegen de intrekkingsbesluiten van de Minister geconcentreerd zullen worden behandeld bij de rechtbank Den Haag. Dit voorstel dient getoetst te worden aan het Toetsingskader wettelijke concentratie[10]. Het toetsingskader geeft een aantal criteria voor het al dan niet concentreren van zaken. Deze criteria staan niet op zichzelf, maar moeten in samenhang worden bezien.

Concentratie van zaken is wenselijk als:
1. De behandeling van de zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist
   en
2. Het jaarlijks gaat om een beperkt aantal zaken
   of
3. Gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners
   of
4. Gewenst is met het oog op een gezonde bedrijfsvoering

[9] Zie artikel 67 lid 1 Vw
[10] http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering

Ad 1) Van bijzondere rechterlijke expertise wordt gesproken als er voor de behandeling van het soort zaken kennis van specifieke wetgeving of ervaring met de behandeling van dat soort zaken is vereist waarvoor een meer dan gemiddelde rechterlijke kennis nodig is. Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het in die zin om specialistische zaken, dat het intrekken van het Nederlanderschap zeldzaam is en er sprake is van een van de Awb afwijkende procedure. Een gespreide behandeling van deze zaken zal de ontwikkeling van die kennis niet ten goede komen. De ervaring leert dat door herhaalde behandeling van dit soort zaken bij één rechtbank het inzicht in en het overzicht over deze zaken groeit.

Ad 2) Er kan van worden uitgegaan dat het aantal intrekkingsbesluiten en dus het aantal beroepszaken beperkt zal zijn. Door uw departement is aangegeven dat het naar verwachting om 0-10 intrekkingsbesluiten per jaar zal gaan[11]. Of dit ook daadwerkelijk de praktijk zal gaan worden is op voorhand niet te zeggen, maar momenteel is er geen andere informatie voor handen die op andere aantallen wijst. De rechtbank Den Haag heeft al expertise opgebouwd op aanpalende terreinen (bijvoorbeeld betreffende de vaststelling van het Nederlanderschap).

Ad 3) De aanwezigheid van een ketenpartner op een bepaalde locatie kan reden zijn om de zaken bij een bepaalde rechtbank te concentreren. Hierbij kan opgemerkt worden dat de Minister in Den Haag resisteert.

Ad 4) De concentratie van bepaalde zaken bij een en dezelfde rechtbank kan de efficiency van de afdoening bevorderen. Dit geldt ook voor dit voorstel.

Concluderend komt de Raad tot het oordeel dat ingestemd kan worden met concentratie van de beroepen tegen intrekkingsbesluiten bij de rechtbank Den Haag. Indien echter het aantal besluiten tot intrekking substantieel meer zal zijn dan de huidige inschatting van uw departement moet dit standpunt wellicht heroverwogen worden.

- Overig
Volledigheidshalve adviseert de Raad om in de MvT in te gaan op de vraag of voor de toepassing van het voorgestelde artikel 14 lid 3 en lid 4 RWN het van onderscheidend belang is of de betreffende persoon minderjarig of meerderjarig is.
Tot slot adviseert de Raad om in de MvT te motiveren waarom de intrekking van het Nederlanderschap een ordemaatregel is en niet een straf of sanctie.

Werklast
Volgens opgave van uw Ministerie zullen er jaarlijks circa 0-10 intrekkingsbesluiten genomen worden. Dit aantal lijkt gering gezien de verstrekte informatie dat er al 180 personen zijn uitgereisd naar jihadistische strijdgebieden waarvan de overgrote meerderheid een tweede nationaliteit heeft[12]. Voor het bepalen van de werklastgevolgen is de Raad uitgegaan van de opgave van uw Ministerie.

---

[11] Zie noot 8

[12] Kamerstuk 34 016, 5 blz. 5 en blz. 8

de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Aantallen
Jaarlijks zullen ongeveer tien extra *bestuurszaken* (beroepen tegen besluiten tot intrekking) bij de rechtbank Den Haag instromen. De met de intrekkingsbesluiten samenhangende besluiten tot ongewenstverklaring zullen jaarlijks tot maximaal 10 extra *vreemdelingenzaken* leiden. In totaal zullen maximaal twintig extra zaken op jaarbasis instromen.

Zaakzwaarte
Een deel van de informatie op basis waarvan de intrekking plaatsvindt, zal komen van de inlichtingen-en/of veiligheidsdienst(en) in Nederland. De rechter zal in voorkomende gevallen mogelijk moeten afreizen naar genoemde veiligheidsdienst(en) om deze informatie in te kunnen zien. Afhankelijk van reisafstand en omvang van het dossier kan het hier om een substantieel tijdsbeslag gaan.

Gezien het geringe aantal verwachtte zaken lijken de werklastgevolgen voor de Rechtspraak niet substantieel. Mocht het aantal zaken (ver) uitstijgen boven het aantal dat nu verwacht wordt dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld een aanvullende werklastberekening te maken.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
voorzitter Raad voor de rechtspraak

v.d.

Mr C.H.W.M. Stark
Vice-voorzitter Raad

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

datum 16 februari 2015

uw kenmerk

bijlage(n)

onderwerp Advies voorstel wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap i.v.m. intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 18 december 2014 (kenmerk 599664) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over de voorgenomen wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel richt zich op intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid wegens deelname aan een terroristische organisatie *zonder* dat daarvoor een strafrechtelijke veroordeling vereist is.[1] Daarnaast wordt in het wetsvoorstel het verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsdienst gewijzigd in een verliesgrond van het Nederlanderschap na een besluit van de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister). In dit advies zal achtereenvolgens op beide wijzigingen worden ingegaan.

[1] Het wetsvoorstel beoogt een preventieve maatregel te zijn en heeft daarmee een andere doelstelling dan het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de RWN ter verruiming van de mogelijkheden tot ontneming gronden voor verlies van het Nederlanderschap bij terroristische activiteiten, Kamerstukken 34 016-(R2036). Zie advies ACVZ van 14 oktober 2013, http://www.acvz.org/publicaties/wetsadvies-terroristische_activiteiten.pdf.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter @ACVZ_advies

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

2. Intrekking van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid wegens deelname aan een terroristische organisatie

2.1 Inleiding

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft tot doel de terugkeer naar Nederland van personen die zich in het buitenland (buiten het Koninkrijk der Nederlanden) hebben aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict onmogelijk te maken, door het Nederlanderschap in te trekken en betrokkene ongewenst te verklaren.

De commissie begrijpt de toelichting bij het wetsvoorstel zo dat uit informatie moet blijken dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en door de minister, in overeenstemming met het gevoelen van de Rijksministerraad, is geplaatst op een lijst van organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Genoemde lijst is een lijst waarop de minister een selectie van (terroristische) organisaties plaatst die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Met deze openbare lijst wordt de kenbaarheid van de kwalificatie van de organisatie gewaarborgd. De lijst wordt samengesteld op basis van verschillende bronnen waaronder informatie van de veiligheidsdiensten en het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), maar ook op basis van informatie van bijvoorbeeld politie en Openbaar Ministerie.

Bij het besluit tot intrekking maakt de minister een algehele proportionaliteits-afweging. Het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van de straf, alsmede het belang van het verzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden meegewogen bij dat besluit. Intrekking van het Nederlanderschap vindt alleen plaats indien dit niet leidt tot staatloosheid.

Een intrekking van het Nederlanderschap wordt gevolgd door een ongewenst-verklaring, om de terugkeer naar de landen van het Koninkrijk daadwerkelijk ernstig te bemoeilijken. In die gevallen waarin artikel 8 EVRM in de weg staat aan ongewenstverklaring zal niet tot intrekking van het Nederlanderschap worden overgegaan. Tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Wanneer betrokkene niet zelf binnen vier weken beroep instelt, wordt de rechtbank door de minister ambtshalve van het genomen besluit in kennis gesteld. De rechter zal het besluit indringend toetsen. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State.

In het onderstaande wordt achtereenvolgens ingegaan op het juridisch kader (§ 2.2) de effectiviteit van het voorstel (§ 2.3), het gebruik van een lijst met organisaties die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid (§ 2.4), de beoordeling in individuele zaken (§ 2.5) en de rechtsbescherming in individuele zaken (§ 2.6). Het advies wordt afgesloten met een opsomming van de aanbevelingen die uit het advies voortvloeien.

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

2.2 Juridisch kader
De commissie stelt voorop dat verlies van het Nederlanderschap tevens leidt tot verlies van het burgerschap van de Europese Unie (EU), indien de betrokken persoon niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de EU heeft.[2] Intrekking van de Nederlandse nationaliteit valt in die situaties binnen de werkingssfeer van het Unierecht, dit heeft tot gevolg dat de rechten opgenomen in het EU-Handvest van toepassing zijn. Artikel 47 van het Handvest geeft in het Unierecht uitvoering aan de bescherming die wordt verleend door artikel 6, lid 1, en 13 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).[3] Uit deze bepaling, welke ruimer is geformuleerd dan artikel 6 EVRM en niet beperkt is tot burgerlijke rechten/verplichtingen of strafrechtelijke vervolging, volgt dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in deze bepaling gestelde voorwaarden. Dat eenieder het recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. En dat eenieder de mogelijkheid heeft zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

2.3 Effectiviteit van het voorstel
De commissie wenst allereerst met betrekking tot het doel van de voorgestelde wijziging van de RWN op te merken dat de commissie in beginsel positief staat tegenover de bedoeling van de regering, namelijk om het Koninkrijk te beschermen tegen personen die zijn geradicaliseerd, zich hebben afgewend van ons democratisch rechtsbestel en zich hebben aangesloten bij een organisatie die deelneemt aan een nationaal of internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. De commissie heeft echter zowel juridische als praktische bedenkingen bij de effectiviteit van het voorstel.

2.3.1 Juridisch argument: het aanwezigheidsrecht
De commissie is van oordeel dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met fundamentele rechten vastgelegd in artikel 47 van het Handvest. Eenieder heeft op grond van die bepaling het recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak. Daarbij heeft eenieder recht om bij de behandeling van zijn zaak aanwezig te zijn. Indien betrokkene niet bij de behandeling van zijn zaak aanwezig kan zijn, is dat in strijd met het beginsel van 'equality of arms'.[4] De staatssecretaris laat zich immers ter zitting vertegenwoordigen, terwijl betrokkene zich slechts kan laten bijstaan door een rechtshulpverlener. Betrokkene heeft er echter groot belang bij om ten overstaan van de rechter zijn persoonlijke omstandigheden te kunnen toelichten. Met name indien het besluit tot ongewenstverklaring wordt getoetst aan artikel 8 EVRM waarbij het persoonlijke belang dat betrokkene heeft bij uitoefening van het privé- en gezinsleven van doorslaggevend belang kan zijn, zoals ook in de toelichting wordt aangegeven. De commissie gaat ervan uit dat betrokkene - wil hij bij de behandeling van het beroep aanwezig zijn - in een voorlopige voorziening om

---

[2] Op dit aspect is de ACVZ uitgebreid ingegaan in het advies van 14 oktober 2013, zie noot 1.
[3] Artikel 47 Handvest omvat rechten die met artikel 6 lid 1 en 13 EVRM-rechten samenhangen (doeltreffende voorziening in rechte en toegang tot een onpartijdige rechter en rechtsbijstand). Deze bepaling dient gelezen te worden in het licht van EHRM-jurisprudentie, waarbij in het oog moet worden gehouden dat de rechten in artikel 47 Handvest verdergaande bescherming kunnen bieden dan het EVRM. Zie handleiding Interdepartementale Commissie Europees recht inzake nationale toepassing EU-grondrechtenhandvest van maart 2014: http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/handleidingen/2014/icer-handleiding-nationale-toetsing-eu-handvest-grondrechten.pdf.
[4] Zie arrest van het Hof van Justitie EG van 6 november 2012 inzake Otis e.a., C-199/11, r.o. 47 en 48.

schorsing van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap zal moeten verzoeken. Indien de voorlopige voorzieningenrechter het verzoek toewijst wordt het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap geschorst. Hierdoor wordt de effectiviteit van het besluit (in ieder geval tijdelijk) tenietgedaan, betrokkene wordt immers in de gelegenheid gesteld om de landen van het Koninkrijk in te reizen. Hoewel op grond van artikel 52, eerste lid, Handvest de uitoefening van het aanwezigheidsrecht in beginsel kan worden beperkt om tegemoet te komen aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, kan dit geen rechtvaardiging vormen om in alle gevallen het aanwezigheidsrecht niet van toepassing te achten. Het is aan de (voorzieningen)rechter om in ieder individueel geval te wegen aan welk belang het meeste gewicht dient te worden toegekend. Het aanwezigheidsrecht doet in die gevallen waarin de rechter een voorlopige voorziening toewijst - en betrokkene in de gelegenheid stelt om bij de behandeling van zijn zaak aanwezig te zijn - afbreuk aan de effectiviteit van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. De commissie beveelt aan dat de wetgever op dit aspect nader ingaat in de memorie van toelichting.

2.3.2 Praktische argumenten: personen met een enkele of een andere EU-nationaliteit

De commissie merkt met betrekking tot de effectiviteit van het voorstel voorts op dat niet ten aanzien van iedere persoon die zich heeft aangesloten bij een dergelijke organisatie intrekking van het Nederlanderschap mogelijk is. Dit is alleen mogelijk bij personen met meer dan één nationaliteit. Immers, uitgangspunt is dat staatloosheid dient te worden voorkomen. Dit betekent dat bij personen die enkel de Nederlandse nationaliteit hebben niet door intrekking van die nationaliteit kan worden voorkomen dat zij terugkeren naar het Koninkrijk. Voorts wordt uit de toelichting bij het voorstel niet duidelijk wat er gebeurt met personen die naast de Nederlandse nationaliteit een andere EU-nationaliteit hebben. Hoewel bij intrekking van de Nederlandse nationaliteit betrokkene eveneens ongewenst zal worden verklaard, lijkt in die gevallen intrekking van de Nederlandse nationaliteit juridisch mogelijk maar in de praktijk weinig effectief te zijn. Betrokkene kan vanuit de andere EU-lidstaat zonder veel belemmeringen Nederland inreizen. De commissie beveelt aan dat in de toelichting bij het wetsvoorstel ook nader wordt ingegaan op de effectiviteit van het voorstel bij personen met enkel de Nederlandse of een andere EU-nationaliteit.

2.4 Het gebruik van een lijst met organisaties die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid

Met betrekking tot het gebruik van genoemde lijst merkt de commissie op dat plaatsing op de lijst van de organisatie waarbij een individu zich heeft aangesloten, ongeacht de gedragingen van betrokkene, een voorwaarde is om tot intrekking van het Nederlanderschap te kunnen besluiten. Uit de memorie van toelichting volgt dat om de kenbaarheid te waarborgen de organisatie op de lijst moet staan op het moment dat de minister het besluit tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit neemt. De commissie gaat er daarbij vanuit dat indien een persoon is aangesloten bij een organisatie die op de lijst wordt geplaatst, betrokkene de gelegenheid heeft om - vanaf het moment dat plaatsing kenbaar is geworden – zich door feitelijk handelen van deze organisatie te kunnen distantiëren, waardoor intrekking van het Nederlanderschap niet opportuun is.

De commissie stelt vast dat de memorie van toelichting niet ingaat op de rechtsmiddelen tegen plaatsing van een organisatie op deze lijst. De commissie adviseerde eerder over maatregelen ter bestrijding van terrorisme en het gebruik

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

van sanctielijsten.[5] De commissie gaat er vanuit dat de lijst aangemerkt wordt als een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar kan worden gemaakt en vervolgens beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden, waaronder de organisatie zelf. Indien plaatsing van een organisatie op de lijst onherroepelijk is geworden kan betrokkene in de procedure tegen de intrekking van het Nederlanderschap in rechte niet meer opkomen tegen deze plaatsing. De toetsing in beroep beperkt zich dan tot de vraag of betrokkene zich heeft aangesloten bij de betreffende organisatie en of intrekking van het Nederlanderschap in het individuele geval als evenredig en proportioneel is aan te merken. De commissie beveelt aan om in de memorie van toelichting in te gaan op de rechtsmiddelen tegen plaatsing van een organisatie op de lijst.[6]

2.5 Beoordeling in individuele zaken

Zoals reeds opgemerkt in de vorige paragraaf dient beoordeeld te worden of betrokkene zich heeft aangesloten bij een organisatie die op de lijst is vermeld en dient de maatregel van intrekking van het Nederlanderschap in het individuele geval evenredig en proportioneel te zijn.[7] De term 'aangesloten' in het wetsvoorstel is aan te merken als een vage term. Wat hiermee wordt bedoeld heeft de wetgever naar het oordeel van de commissie echter afdoende omschreven in de memorie van toelichting.[8] In de memorie van toelichting staat onder meer dat de aansluiting van betrokkene bij een organisatie naar het oordeel van de wetgever kan worden vastgesteld aan de hand van de gedragingen van de persoon in kwestie, waarvoor een voorwaarde is dat betrokkene zich fysiek in de nabijheid van de organisatie bevindt. Uit het arrest van het Hof van Justitie EU van 2 maart 2010 inzake Rottmann volgt dat bij verlies van het Unieburgerschap een evenredigheids- en proportionaliteitstoets dient plaats te vinden.[9] Met betrekking tot de evenredigheids- en proportionaliteitstoets is de commissie van oordeel dat slechts tot intrekking van

---

[5] Zie ACVZ advies 'Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding' van 6 mei 2003, http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR4-2003.pdf . In het advies is onder meer ingegaan op de zogenaamde sanctielijsten van de Verenigde Naties.

[6] De strekking van arresten van het EU-Hof over EU-sanctielijsten kunnen als leidraad dienen. De commissie wijst op het belang dat het besluit tot plaatsing van een organisatie op een lijst niet louter gebaseerd wordt op algemene overwegingen en een stereotype omschrijving, maar berust op een solide feitelijke basis bestaand uit accurate, betrouwbare en consistente informatie. Ten tweede dient er in voorzien te worden dat de lijst regelmatig, bijvoorbeeld minimaal iedere zes maanden, wordt herzien of er nog steeds gronden zijn om de organisatie op de lijst te houden. Zie o.a. HvJ EU 12 december 2006, OMPI tegen de Raad T-228/02, arrest van 30 september 2009, Sison tegen de Raad, T-341/07, arrest van 15 november 2012 Al-Aqsa tegen de Raad en Nederland tegen Al-Aqsa, C-539/10 P en C-550/10 P, arrest van 16 oktober 2014 LTTE tegen de Raad T-208/11 en T-508/11 en arrest van 17 december 2014, Hamas tegen de Raad, T-400/10.

[7] Volgens de memorie van toelichting wordt de evenredigheid van de maatregel in het licht van de individuele belangen van betrokkene om Nederlander te blijven indringend getoetst. Ook het eventuele belang van opsporing, vervolging en berechting van betrokkene en de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de straf, alsmede het belang van het inzamelen van inlichtingen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt meegewogen.

[8] Zie memorie van toelichting, p. 8, tweede tekstblok.

[9] Het arrest van het HvJ EU van 2 maart 2010, C-135/08 inzake Rottmann verplicht tot een evenredigheids- en proportionaliteitstoets bij het verlies van het Unieburgerschap. In dit verband wijst de commissie op twee andere relevante arresten van het HvJ EU. Uit het arrest van het HvJ EU van 4 juni 2013, C-300/11, inzake ZZ volgt o.a. uit artikel 47 Handvest de verplichting om de betrokken burger hoe dan ook te informeren over de essentie van de redenen van het besluit en dit op zodanige wijze mede te delen dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal. Tot slot is het niet gerechtvaardigd om louter op basis van het feit dat een persoon zich aansluit bij een organisatie op de lijst vergaande maatregelen te treffen zonder afdoende rekening te houden met de persoonlijke gedragingen van betrokkene, vergelijk het arrest HvJ EU van 9 november 2010, C-57/09 en C-101/09, inzake B en D.

het Nederlanderschap dient te worden overgegaan indien de betrokken persoon persoonlijk een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt en het is de vraag of iedere aansluiting bij een op de lijst geplaatste organisatie daarvoor voldoende is. Het doel achter de intrekking van het Nederlanderschap is immers bescherming van de essentiële belangen van het Koninkrijk tegen personen die zich aansluiten bij organisaties met als doel het met geweld ontwrichten van de samenleving in de landen van het Koninkrijk. De commissie is van oordeel dat indien betrokkene persoonlijk direct noch indirect een bijdrage heeft geleverd aan bedoeld geweld het niet proportioneel is te achten om het Nederlanderschap in te trekken. De commissie stelt voor als criterium te hanteren dat intrekking van het Nederlanderschap niet proportioneel is voor een persoon die met zijn persoonlijke gedragingen in het buitenland geen geweld pleegt of voorbereidingen treft om geweld te plegen, niet in aanraking is gekomen met wapens of explosieven en niet persoonlijk aanzet tot geweld tegen de landen van het Koninkrijk en haar belangen. De commissie beveelt aan om in de memorie van toelichting nader op dit punt in te gaan en rekening te houden met de uitgangspunten van het EU-recht.

2.6 Rechtsbescherming in individuele zaken

In het nieuwe artikel 22A, eerste lid, RWN wordt onder meer bepaald dat tegen een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap rechtstreeks beroep open staat bij de rechtbank 's-Gravenhage. De commissie is van oordeel dat dit niet in de RWN geregeld hoeft te worden. Artikel 14, vierde lid, RWN kan immers opgenomen worden in bijlage 1: Regeling rechtstreeks beroep van de Algemene wet bestuursrecht. Voor bepalingen opgenomen in deze bijlage geldt dat geen bezwaar kan worden gemaakt, maar rechtstreeks beroep kan worden ingesteld.
Het voorstel voorziet erin dat de rechter ambtshalve in kennis wordt gesteld van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, indien betrokkene zelf geen beroep instelt. Hierdoor is gewaarborgd dat het besluit door de rechter wordt getoetst. Het is zoals blijkt uit de toelichting bij het voorstel de bedoeling dat de rechter het besluit gelet op de grote individuele belangen die daarmee gemoeid zijn indringend toetst. De commissie waardeert deze ambtshalve toetsing positief, maar vindt het vanuit het streven naar een goede rechtsbescherming onvoldoende. De commissie is van oordeel dat om van adequate rechtsbescherming te kunnen spreken tevens rechtshulp dient te worden toegewezen in die gevallen waarin de minister de rechtbank ambtshalve van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap in kennis stelt. Het gaat immers in veel gevallen om betrokkenen die in het buitenland verblijven en waarbij het maar de vraag is of zij tijdig, dat wil zeggen voor het verstrijken van de termijn waarbinnen gronden ingediend kunnen worden, kennisnemen van het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Bovendien dient op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen een besluit tot ongewenstverklaring eerst bezwaar te worden gemaakt alvorens beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Het voorstel strekt er niet toe dat betrokkene geacht wordt bezwaar te hebben gemaakt tegen het besluit tot ongewenstverklaring. De commissie acht het wenselijk dat door de ambtshalve toekenning van een rechtshulpverlener geborgd wordt dat naast het (ambtshalve) aanhangig gemaakte beroep tegen intrekking van het Nederlanderschap ook tijdig bezwaar wordt gemaakt tegen dit besluit tot ongewenstverklaring.
In het voorstel wordt toegelicht dat er een nauwe verwevenheid bestaat tussen het besluit tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit en het besluit tot ongewenstverklaring. De memorie wijst er terecht op dat intrekking van het Nederlanderschap slechts effectief is als betrokkene tegelijkertijd tot ongewenst

vreemdeling wordt verklaard, en daarom niet tot intrekking van het Nederlanderschap zal worden overgegaan als op voorhand vaststaat dat ongewenstverklaring niet mogelijk is. De nauwe verwevenheid volgt volgens de commissie ook uit eenzelfde weging van persoonlijke belangen en omstandigheden bij het nemen van beide besluiten. In verschillende uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de nauwe verwevenheid tussen besluiten met zich meebrengt dat de rechter gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig ingestelde rechtsmiddelen gelijktijdig moet beoordelen, dit volgt uit artikel 6 van het Handvest.[10] De rechten van artikel 6 Handvest corresponderen met artikel 5 EVRM. Dit artikel waarborgt dat niemand onrechtmatig zijn vrijheid wordt ontnomen. De Afdeling heeft geoordeeld dat indien besluiten niet gelijktijdig worden beoordeeld de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming onvoldoende kan worden getoetst hetgeen in strijd komt met artikel 6 Handvest en artikel 5 EVRM. De commissie is van oordeel dat deze bepaling analoog toegepast dient te worden op zaken waarbij iemand in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt doordat de Nederlandse nationaliteit wordt ingetrokken. Doordat betrokkene, indien hij dat wenst, niet kan terugkeren naar een land waarmee hij sterke banden heeft, wordt een stevige inbreuk op zijn rechten gemaakt. De commissie is van oordeel dat het bezwaar gericht tegen de ongewenstverklaring door de rechtbank waar het beroep tegen de intrekking van het Nederlanderschap aanhangig is gemaakt, ook als een beroep dient te worden aangemerkt en gelijktijdig door de rechter dient te worden behandeld. De staatssecretaris is dan niet meer bevoegd op het bezwaar te beslissen. Artikel 76, eerste lid, Vw 2000 blijft in die gevallen buiten (verdere) toepassing.
Het is overigens mogelijk om wettelijk te regelen dat rechtstreeks beroep kan worden ingesteld tegen een besluit tot ongewenstverklaring dat gelijktijdig met een besluit op grond van artikel 14, vierde lid RWN is genomen. In de Vreemdelingenwet 2000 kan een bepaling met die strekking worden opgenomen. Door opname van deze bepaling uit de Vreemdelingenwet 2000 in bijlage 1 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt wettelijk geregeld dat tegen de ongewenstverklaring rechtstreeks beroep kan worden ingesteld.
De commissie geeft de wetgever tot slot in overweging om een termijn in de RWN op te nemen waarbinnen de rechter op de beroepen beslist. De rechtszekerheid is ermee gediend dat de periode waarin het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap en de ongewenstverklaring niet in rechte vaststaan zo kort mogelijk blijft. In de implementatiewetgeving met betrekking tot de herziene Procedure- en de herziene Opvangrichtlijn zijn in artikel 83b Vw 2000 termijnen opgenomen waarbinnen de rechtbank uitspraak doet op ingestelde beroepen. Uiteraard dienen de termijnen niet zodanig kort te zijn dat de zorgvuldigheid van de behandeling van het beroep en de motivering van de uitspraak daaronder lijden.

2.7 De aanbevelingen

De commissie beveelt aan:
- in de memorie van toelichting in te gaan op de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in relatie tot het aanwezigheidsrecht, als bedoeld in artikel 47 Handvest;
- in de memorie van toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het voorstel in relatie tot personen met enkel de Nederlandse of een andere EU-nationaliteit;
- in de memorie van toelichting in te gaan op de rechtsmiddelen tegen plaatsing van een organisatie op de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of

[10] AbRvS 17 april 2013, *JV* 2013, 200 en AbRvS 11 juni 2013, *JV* 2013, 327.

internationaal gewapend conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid;
- met betrekking tot de evenredigheids- en proportionaliteitstoets in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen dat intrekking van het Nederlanderschap enkel proportioneel wordt geacht indien de betrokken persoon persoonlijk een gevaar voor de nationale veiligheid vormt en rekening te houden met het EU-recht;
- ambtshalve een rechtshulpverlener toe te kennen aan een persoon waarvan het Nederlanderschap is ingetrokken op grond van artikel 14, vierde lid RWN;
- een bezwaar gemaakt tegen de ongewenstverklaring aan te merken als een beroep en gelijktijdig met het beroep gericht tegen de intrekking van het Nederlanderschap te behandelen;
- in de RWN een termijn op te nemen waarbinnen de rechtbank op de ingestelde beroepen uitspraak doet.

3. Verlies van rechtswege bij deelname aan een vreemde krijgsdienst gewijzigd in een verliesgrond

Op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder e, RWN gaat het Nederlanderschap voor een meerderjarige van rechtswege verloren indien hij zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is. Het wetsvoorstel wijzigt het verlies van rechtswege in een intrekkingsgrond. Reden hiervoor is dat op grond van het Rottmann-arrest ruimte dient te zijn voor een evenredigheids- en proportionaliteitsafweging bij het verlies van het Unieburgerschap, dat het gevolg is van het verlies van de Nederlandse nationaliteit. De commissie kan van harte instemmen met deze wijziging. Ook in het eerder op de eerste pagina van dit advies aangehaalde advies van 14 oktober 2013 over het voorstel tot wijziging van de RWN in verband met verruiming tot ontneming en de gronden voor verlies van het Nederlanderschap bij terroristische activiteiten heeft de commissie om deze reden ervoor gepleit om van verlies van rechtswege af te zien. De wetgever is de commissie op dit punt gevolgd, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.[11]

De commissie heeft enkele redactionele opmerkingen over de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter kennis gebracht van de behandelend wetgevingsjurist.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens

[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 34 016 (R2036), nr. 3

COLLEGE VOOR
DE RECHTEN
VAN DE MENS

Zijne Excellentie
mr. I.W. Opstelten
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Onderwerp
Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

Datum
24 februari 2015

Zeer geachte heer Opstelten,

Op 18 december 2014 is het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid in internetconsultatie gebracht. Graag wil het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) een reactie geven op dit conceptwetsvoorstel. Bijgevoegd treft u het advies van het College ten aanzien van dit conceptwetsvoorstel. Het College heeft een aantal zorgpunten ten aanzien ven het conceptwetsvoorstel. Graag brengt het College deze punten onder uw aandacht.

Samengevat brengt het College in zijn advies het volgende naar voren:

- Door het Nederlanderschap in te trekken en die intrekking automatisch te koppelen aan een signalering als ongewenst vreemdeling ontneemt de overheid de betrokkenen de toegang tot een aantal essentiële mensenrechten, zoals het recht op vrijheid van beweging en het actief en het passief kiesrecht.

- De noodzaak tot de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheid om het Nederlanderschap in te trekken, is onvoldoende aangetoond. Er zijn ernstige twijfels ten aanzien van de praktische uitvoerbaarheid ervan en ten aanzien van de geschiktheid van deze maatregel om het ermee nagestreefde doel te bereiken.

- De manier waarop in het conceptwetsvoorstel en de toelichting daarbij het criterium 'aansluiting bij een jihadistische terroristische organisatie' wordt uitgelegd, maakt dat geen sprake is van een voldoende duidelijke en nauwkeurige wettelijke basis voor het intrekken van de nationaliteit.

Postbus 16001
3500 DA Utrecht
Kleinesingel 1 3
3572 CG Utrecht
T 030-888 38 88
F 030-888 38 83
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

- Het conceptwetsvoorstel biedt onvoldoende rechtsbescherming. Er vindt geen toetsing door de rechter plaats voorafgaande aan de intrekking van het Nederlanderschap. De voorziene systematiek van de rechtsbescherming biedt aan de betrokkene geen daadwerkelijk effectief rechtsmiddel, nu niet voorzien is in een effectieve participatie voor betrokkene in de bestuursrechtelijke procedure.

- Het wetvoorstel heeft een discriminerend effect. Het leidt tot onderscheid tussen Nederlanders met en zonder een dubbele nationaliteit, met risico's van stigmatisering van bevolkingsgroepen met een immigratieachtergrond, zonder dat er voldoende zwaarwegende redenen voor dit onderscheid worden aangedragen.

Ik hoop dat u het bovenstaande in overweging neemt bij de behandeling van het conceptwetsvoorstel. Met vragen kunt u terecht bij Juliëtte Bonneur, beleidsadviseur, via j.bonneur@mensenrechten.nl of 030-8883888.

Hoogachtend,

mr. L.J.L. Koster
Voorzitter

Bijlage:
- Advies inzake het conceptwetsvoorstel wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid